

# Åtgärdsprogram för arbetskraftsinvandring

Projektets slutrapport

Maahanmuutto 

SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 17/2009

|   |                                    |                     |                   |
|---|------------------------------------|---------------------|-------------------|
| Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)   | Typ av publikation                 |                     |                   |
| Slutrapport för åtgärdsprogrammet för<br>arbetskraftsinvandring   | Projektets slutrapport             |                     |                   |
| Styrgruppens ordförande, migrationsdirektör Tuomo Kurri   | Uppdragsgivare                     |                     |                   |
| Ansvarig för projektet, överinspektör Tarja Rantala   | Inrikesministeriet                 |                     |                   |
|   | Datum för tillsättandet av organet |                     |                   |
|   | 21.2.2008, SM053:00/2008           |                     |                   |
| Publikation (även den finska titeln)  |                                    |                     |                   |
| Åtgärdsprogram för arbetskraftsinvandring   |                                    |                     |                   |
| Publikationens delar  |                                    |                     |                   |
| Projektbeskrivning, inledning, projektrapport och bilaga  |                                    |                     |                   |
| Referat   |                                    |                     |                   |
| <p>Inrikesministeriet tillsatte för tiden 3.3.2008–30.4.2009 ett projekt för att sammanställa ett åtgärdsprogram för arbetskraftsinvandring i enlighet med regeringsprogrammet. Till stöd för arbetet tillsattes en styrgrupp till vilken medlemmar bjöds in från arbets- och näringsministeriet, utrikesministeriet, undervisningsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, Migrationsverket, Finlands Näringsliv, Företagarna i Finland, Landsbygdens arbetsgivareförbund, Kommunala arbetsmarknadsverket, Finlands fackförbunds centralorganisation, Tjänstemannacentralorganisationen, Akava och Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter. Andra förvaltningsgrenar, myndigheter, arbetsmarknads- och medborgarorganisationer samt privata arbetsgivare hördes i stor utsträckning i beredningens olika skeden.</p> <p>Finland har tidigare inte haft något åtgärdsprogram eller strategi för arbetskraftsinvandring. Slutrapporten till det här projektet, som samtidigt är ett utkast till åtgärdsprogram, är ett preciserande dokument till de riktlinjer som dragits upp i regeringens invandrapolitiska program. I rapporten beskrivs situationen för arbetskraftsinvandringen, de strategiska riktlinjerna för arbetskraftsinvandringen i Finland samt de nödvändiga åtgärderna och resurserna. Inom ramen för projektet har man även behandlat myndigheternas roller, ansvarsområden och samarbete i utvecklandet och främjandet av arbetsrelaterad invandring, gemensam verksamhets- och informationsförmedlingspraxis med olika aktörer samt samarbete med ursprungsländerna inom EU och utanför.</p> <p>Programmet innehåller även andra program som rör arbetskraftsinvandring och tillhörande åtgärder.</p> <p>Man har i programmet även försökt utvärdera och uppmärksamma effekterna av den ekonomiska recessionen, som snabbt spred sig i slutet av 2008, på arbetskraftsinvandringen. Programmet är uppbyggt så att det å ena sidan innehåller principiella riktlinjer för utvecklande av arbetskraftsinvandringen och å andra sidan åtgärdsförslag för att skaffa beredskap för detta och vid behov vidta aktiva åtgärder. Nästan alla de åtgärdsförslag som finns med här inriktar sig i huvudsak på beredskap inför de utmaningar som arbetskraftsinvandringen för med sig.</p> <p>Åtgärdsförslagen är inte i prioriteringsordning och har heller inte någon tidtabell. Man kommer inte att ansöka om några anslag i samband med detta, eftersom en del av finansieringen hanteras inom de övriga programmen. Vidare sträcker sig de kostnadsmässiga effekterna av arbetskraftsinvandringen i bred omfattning över många sektorer inom invandring. De kostnadsmässiga effekterna presenteras i kapitel 1.2 i rapporten och mer i detalj i regeringens halvtidsrapport.</p> <p>Programmet har utarbetats för åren 2009–2011 och det föreslås att en uppföljningsgrupp bestående av representanter från myndigheter och arbetsmarknadsorganisationer tillsätts för att följa upp genomförandet av programmet. Denna grupp skulle ha som uppgift att utvärdera om initieringen av åtgärdsförslagen sker vid rätt tidpunkt och föra vidare de förslag i åtgärdsprogrammet som inte ingår i övriga program.</p> |                                    |                     |                   |
| Nyckelord   |                                    |                     |                   |
| Invandring, arbetskraft, arbetsrelaterad invandring, utlänningar, strategi för ökad attraktionskraft  |                                    |                     |                   |
| Övriga uppgifter  |                                    |                     |                   |
| Elektronisk version, ISBN 978-952-491-441-3 (PDF), <a href="http://www.intermin.fi/publikationer">www.intermin.fi/publikationer</a>   |                                    |                     |                   |
| Seriens namn och nummer   |                                    | ISSN                | ISBN              |
| Inrikesministeriets publikation 17/2009   |                                    | 1236-2840           | 978-952-491-440-6 |
| Sidoantal   | Språk                              | Pris                | Sekretessgrad     |
| 53  | svenska                            | 25,00 € + moms      | offentlig         |
| Distribution  |                                    | Förläggare/utgivare |                   |
| Inrikesministeriet  |                                    | Inrikesministeriet  |                   |

|  |                        |   |                                       |
|--|------------------------|---|---------------------------------------|
| Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)<br><b>Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma - hankkeen loppuraportti</b><br>Ohjausryhmän puheenjohtaja, maahanmuuttojohtaja<br><b>Tuomo Kurri</b><br>Hankkeen vastuuhenkilö, ylitarkastaja <b>Tarja Rantala</b>  |                        | Julkaisun laji<br><b>Hankkeen loppuraportti</b>               |                                       |
|  |                        | Toimeksiantaja<br><b>Sisäasiainministeriö</b>                 |                                       |
|  |                        | Toimielimen asettamispäivä<br><b>21.2.2008, SM053:00/2008</b> |                                       |
| Julkaisun nimi<br><b>Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma -hankkeen loppuraportti</b>  |                        |   |                                       |
| Julkaisun osat<br><b>Hankekuvaus, johdanto, hankeraportti ja liite</b>   |                        |   |                                       |
| Tiivistelmä<br><p>Sisäasiainministeriö asetti ajalle 3.3.2008 - 30.4.2009 hankkeen laatimaan hallitusohjelman mukaista työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelmaa. Työn tueksi perustettiin ohjausryhmä, joihin jäsenet kutsuttiin työ- ja elinkeinoministeriöstä, ulkoasiainministeriöstä, opetusministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, Maahanmuuttovirastosta, Elinkeinoelämän keskusliitosta, Suomen Yrittäjistä, Maaseudun Työnantajaliitosta, Kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöstä, Toimihenkilökeskusjärjestöstä, Akavasta ja Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitosta. Muita hallinnonaloja, viranomaisia, työmarkkina- ja kansalaisjärjestöjä sekä yksittäisiä työnantajia kuultiin laajalti valmistelun eri vaiheissa.</p> <p>Suomella ei aiemmin ole ollut työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelmaa tai strategiaa. Tämä hankkeen loppuraportti, joka on samalla luonnos toimenpideohjelmaksi, on tarkentava asiakirja hallituksen maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa luoduille linjauksille. Raportissa on kuvattu työvoiman maahanmuuton tilanne, Suomen työvoiman maahanmuuton strategiset linjaukset sekä tarvittavat toimenpiteet ja resurssit. Hankkeessa on käsitelty myös viranomaisten rooleja, vastuita ja yhteistyötä työperusteisen maahanmuuton kehittämisessä ja edistämisessä, yhteisiä toiminta- ja tiedonvälitystapoja eri toimijoiden kanssa sekä yhteistyötä lähtömaiden kanssa Euroopan unionissa ja sen ulkopuolella.</p> <p>Ohjelmaan on sisällytetty myös muita työvoiman maahanmuuttoa sivuavia ohjelmia ja niiden toimenpiteitä.</p> <p>Vuoden 2008 loppupuolella nopeasti edenneen talouden taantuman vaikutuksia työvoiman maahanmuuttoon on ohjelmassa myös pyritty arvioimaan ja huomioimaan. Ohjelma on rakennettu niin, että se yhtäältä sisältää periaatteellisia linjauksia työvoiman maahanmuuton kehittämiseksi ja toisaalta toimenpide-ehtotuksia siihen valmistautumiseksi ja tarvittaessa aktiivisiin toimenpiteisiin ryhtymiseksi. Lähes kaikki tässä mukana olevat toimenpide-ehtotukset tähtäävät pääasiassa valmistautumiseen niihin haasteisiin, joita työvoiman maahanmuutto tuo mukanaan.</p> <p>Toimenpide-ehtotukset eivät ole tärkeysjärjestyksessä eikä niitä ole aikataulutettu. Ehdotusten toteutukseen ei tässä yhteydessä haeta määrärahaa, sillä osa niiden rahoituksesta järjestyy muiden ohjelmien kautta. Lisäksi työvoiman maahanmuuton kustannusvaikutukset ulottuvat laaja-alaisesti monelle maahanmuuton sektorille. Kustannusvaikutuksia on tuotu esille raportin luvussa 1.2. ja tarkemmin hallituksen puolivälitarkastelussa.</p> <p>Ohjelma on laadittu vuosille 2009 - 2011 ja sen toteutusta seuraamaan esitetään asetettavaksi viranomaisten ja työmarkkinajärjestöjen edustajista koostuvaa seurantaryhmää. Sen tehtävänä olisi arvioida toimenpide-ehdotusten käynnistämisen oikea-aikaisuutta ja viedä eteenpäin niitä toimenpideohjelman ehdotuksia, jotka eivät sisälly muihin ohjelmiin.</p> |                        |   |                                       |
| Avainsanat (asiasanat)<br><b>Maahanmuutto, työvoima, työperusteinen maahanmuutto, ulkomaalaiset, vetovoimastrategia</b>  |                        |   |                                       |
| Muut tiedot<br><b>Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-441-3 (PDF), osoite <a href="http://www.intermin.fi/julkaisut">www.intermin.fi/julkaisut</a></b>  |                        |   |                                       |
| Sarjan nimi ja numero<br><b>Sisäasiainministeriön julkaisut 17/2009</b>  |                        | ISSN<br><b>1236-2840</b>                                      | ISBN<br><b>978-952-491-440-6</b>      |
| Kokonaissivumäärä<br><b>53</b>   | Kieli<br><b>ruotsi</b> | Hinta<br><b>25,00 € + alv</b>                                 | Luottamuksellisuus<br><b>julkinen</b> |
| Jakaja<br><b>Sisäasiainministeriö</b>  |                        | Kustantaja/julkaisija<br><b>Sisäasiainministeriö</b>          |                                       |

|   |                     |   |                                  |
|---|---------------------|---|----------------------------------|
| Authors (name, chairman and secretary of the body)<br>Action programme for work-based immigration – final report<br>Chair of the steering group, Tuomo Kurri, Migration Department<br>In charge of the project, Tarja Rantala, Senior Adviser   |                     | Type of publication<br>Project final report   |                                  |
|   |                     | Commissioned by<br>Ministry of the Interior   |                                  |
|   |                     | Body appointed on<br>21.2.2008, SM053:00/2008 |                                  |
| Name of publication<br>Action programme for work-based immigration – final report   |                     |   |                                  |
| Parts<br>Project description, introduction, project report and appendix   |                     |   |                                  |
| Abstract<br><p>The Ministry of the Interior set up a project for the period 3 March 2008 – 30 April 2009 for drafting an action plan for labour migration in accordance with the Government Programme. A steering group was established in support of the work, with membership invited from the Ministry of Employment and the Economy, the Ministry for Foreign Affairs, the Ministry of Education, the Ministry of Social Affairs and Health, the Finnish Immigration Service, the Confederation of Finnish Industries, the Federation of Finnish Enterprises, the Federation of Agricultural Employers, the Commission for Local Authority Employers, the Central Organisation of Finnish Trade Unions, the Finnish Confederation of Salaried Employees, Akava – The Confederation of Unions for Professional and Managerial Staff in Finland, and the Central Union of Agricultural Producers and Forest Owners. Other branches of government, authorities, labour market and non-governmental organisations as well as individual employers were widely consulted at various stages of preparation.</p> <p>Finland has not previously had an action plan or strategy for labour migration. This project final report, which doubles as the draft action programme, is a document enlarging on the policies created in the government's immigration policy programme. The report describes the situation regarding labour migration, Finland's strategic policies in this respect, and the necessary measures and resources. The project further deals with the roles, responsibilities and cooperation of authorities in the development and promotion of labour migration, methods of joint operation and communication with various actors, and cooperation with the countries of departure both within the European Union and elsewhere.</p> <p>The programme also incorporates other programmes related to labour migration and the measures they contain.</p> <p>The impacts on labour migration of the rapid economic downturn at the end of 2008 have also been assessed and taken into account. The programme was structured to contain, on the one hand, principled policies for the development of work-based immigration and, on the other, proposed measures for their preparation and for taking effective action where necessary. As a rule, practically all of the proposed measures included aim at preparation for the particular challenges brought by labour migration.</p> <p>The proposed measures have not been set in order of importance, nor have they been scheduled. There will be no funding application regarding implementation of the proposals, as part of the funding will be organised through other programmes. Moreover, the cost impact of labour migration will extend across many sectors of immigration. Cost impacts are referred to in chapter 1.2. and detailed in the government's interim report.</p> <p>The programme has been drafted for 2009 - 2011, with a proposal for setting up a monitoring group composed of authorities and labour market parties for the purpose of monitoring its implementation. The task of the monitoring group would be to assess the timing of the launching of proposed measures, and to progress those action plan proposals not incorporated in other plans and programmes.</p> |                     |   |                                  |
| Keywords<br>Immigration, workforce, work-based immigration, foreigners, appeal strategy   |                     |   |                                  |
| Other information<br>ISBN number for online version: 978-952-491-441-3 (PDF), available at <a href="http://www.intermin.fi">www.intermin.fi</a>   |                     |   |                                  |
| Name of series and number of publication<br>Ministry of the Interior publication 17/2009  |                     | ISSN<br>1236-2840                             | ISBN<br>978-952-491-440-6        |
| Number of pages<br>53   | Language<br>swedish | Price<br>25,00 € + VAT                        | Confidentiality rating<br>Public |
| Distributed by<br>Ministry of the Interior  |                     | Published by<br>Ministry of the Interior      |                                  |

# Innehåll

|  |    |
|--|----|
| 1 Inledning.....   | 1  |
| 1.1 Projekt kopplade till arbetskraftsinvandring .....                           | 4  |
| 1.2 Kostnaderna för arbetskraftsinvandringen .....                               | 6  |
| 2 Finlands strategi för arbetskraftsinvandring .....                             | 8  |
| 3 Behovet av arbetskraft och förutse detta behov.....                            | 12 |
| 3.1 Personalen inom hälsovården.....   | 13 |
| 3.2 Utländsk befolkning i landet .....   | 16 |
| 4 Utländska arbetstagares vägar till arbete i Finland.....                       | 21 |
| 4.1 Vägar till rekrytering från utlandet .....                                   | 21 |
| 4.2 Oskäligen avgifter i samband med arbetsförmedling .....                      | 22 |
| 4.3 Samarbete med tredje land .....  | 23 |
| 5 Strategi för ökad attraktionskraft och information om Finland.....             | 27 |
| 6 Utvecklande av vägledningssystemet.....  | 30 |
| 6.1 Väglednings- och rådgivningstjänster.....                                    | 30 |
| 6.2 Undervisning i finska och svenska.....                                       | 31 |
| 6.3 Yrkesutbildning för nyanlända.....   | 33 |
| 7 Utveckling av arbetslivet och främjande av företagande .....                   | 37 |
| 7.1 Främjande av företagande .....   | 38 |
| 8 Högskolornas internationaliseringsstrategi och utländska examensstuderande ... | 40 |
| 8.1 Mål med strategin, åtgärder och deras genomförande .....                     | 41 |
| 9 Uppföljning och utvärdering .....  | 43 |
| 10 Åtgärdsförslag i sammandrag .....   | 44 |

## Bilaga

|  |    |
|--|----|
| Bilaga: Sammandrag av diskussionsevenemang och utlåtanden..... | 48 |
|--|----|

# 1 Inledning

Finland har hittills inte haft något egentligt åtgärdsprogram eller strategi för arbetskraftsinvandring. Det invandrarpolitiska program som är en del av regeringsprogrammet innefattar riktlinjer för att främja arbetskraftsinvandring<sup>1</sup>. I regeringsprogrammet förutsätts det dessutom att ett åtgärdsprogram för arbetskraftsinvandring utformas under regeringsperioden. Åtgärdsprogrammet är ett dokument som preciserar de riktlinjer som dragits upp i det invandrarpolitiska programmet. Slutrapporten till detta projekt utgör också ett Utkast till åtgärdsprogram.

Det invandrarpolitiska programmet innehåller riktlinjer för hur Finland ska utöva en systematisk och långsiktig politik med vars hjälp man gör Finlands attraktionsfaktorer mer kända. Samarbetet rörande arbetskraftens rörlighet bör främjas i synnerhet med EU-länderna, närområdena och andra ursprungsländer för arbetskraft som är av betydelse för Finland. Rörligheten bör underlättas genom en förenkling av systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare och genom att öka antalet utländska studenter och främja sysselsättningen bland dessa. Samtidigt bör man motverka missbruk och människohandel.

Inrikesministeriet tillsatte ett projekt för att utarbeta ett åtgärdsprogram för tiden 3.3.2008–1.12.2008. I slutet av år 2008 beviljades projektet förlängd tid till och med 30.4.2009 för att kunna ta hänsyn till effekterna av den globala ekonomiska krisen i programmet. Målet med projektet har varit att uppdatera de tidigare riktlinjerna för arbetskraftsinvandring och vid behov lägga fram behov av ändringar. Programmet har utarbetats för åren 2009–2011. Inom ramen för projektet skulle man även behandla finansieringsbehovet för de åtgärder som föreslås och utreda möjligheten för olika finansieringskällor att bekosta de föreslagna åtgärderna. Vidare har projektet haft som uppgift att behandla olika myndigheters roll, ansvarsområden och samarbete i utvecklandet och främjandet av arbetsrelaterad invandring, gemensamma verksamhetssätt och sätt att förmedla information till olika aktörer (arbetsmarknadens parter, regional förvaltning och underlydande förvaltning, arbetsgivare, rekryteringsföretag, utbildare, invandrarorganisationer etc.) samt samarbetet med ursprungsländerna inom och utanför Europeiska unionen.

---

<sup>1</sup> Regeringens invandrarpolitiska program. Arbetsförvaltningens publikation 371/ 2006.

Likaså skulle man inom ramen för programmet utvärdera möjligheterna att anordna vägledningsutbildningar redan i ursprungslandet, ett snabbare förfarande för att erkänna kompetens införskaffad i utlandet, främja möjligheterna till praktik och sysselsättning bland utländska studenter, anpassa återflyttningen av ingermanfinländare till arbetsmarknadens behov, kartlägga nödvändigt forskningsmaterial på området och utföra en preliminär kartläggning av det eventuella behovet av lagändringar.

Åtgärdsprogrammet upprättades tillsammans med en styrgrupp som utöver inrikesministeriet även representerats av arbets- och näringsministeriet (överinspektör Tiina Oinonen), utrikesministeriet (administrative utrikes sekreterare Timo Täyrynen), undervisningsministeriet (överinspektör Ulla-Jill Karlsson), social- och hälsovårdsministeriet (överinspektör Kirsi Kyrkkö), Migrationsverket (direktör Heikki Taskinen), Finlands Näringsliv (expert Riitta Wärn), Företagarna i Finland (juridiskt ombud Outi Tähtinen, Landsbygdens arbetsgivareförbund (VD Veli-Matti Rekola), Kommunala arbetsmarknadsverket (projektledare Pirkko Leivo), Finlands fackförbunds centralorganisation (näringspolitisk expert Pia Björkbacka), Tjänstemannacentralorganisationen FTFC (ekonomist Ralf Sund), Akava (arbetskraftspolitisk ombudsman Heikki Taulu) och Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter (direktör Olli-Pekka Väänänen).

Man har även samlat in synpunkter från de diskussionsevenemang som hölls våren 2008 med enskilda arbetsgivare, arbetsmarknadsorganisationer, regionala och lokala myndigheter, organisationer och forskningsinstitut som deltagare. Utöver diskussionerna fanns det även en möjlighet att lämna in sina synpunkter skriftligen. I bilagan (bilaga 1) finns en redogörelse över det som diskuterades vid evenemangen. Dessutom anordnades det i oktober 2008 ett seminarium för medlemmarna i styrgruppen och de viktigaste samarbetspartnerna för beredningen av programmet om de preliminära riktlinjerna i åtgärdsprogrammet. I början av 2009 anordnades sammanlagt tre evenemang för styrgruppens medlemmar, i samband med vilka man utvärderade den globala ekonomiska krisens inverkan på åtgärdsprogrammet.

På basis av arbetet och diskussionerna har man i denna rapport försökt att få en helhetsbild av situationen för den invandrade arbetskraften, Finlands strategiska riktlinjer och element för arbetskraftsinvandring, den önskade arbetsfördelningen mellan myndigheter och övriga aktörer samt nödvändiga åtgärder och resurser.

Åtgärdena för att främja arbetskraftsinvandring har förberetts genom åtskilliga projekt under 2008. Resultaten och presentationerna av dessa har tagits i beaktande i utformningen av åtgärdsprogrammet. På basis av resultat från redan avslutade projekt, arbetsgruppers arbete, diskussioner samt program och erfarenheter från de övriga nordiska länderna samt de europeiska länderna kan man konstatera att de riktlinjer som fastställts i regeringens invandrapolitiska program inte behöver ändras radikalt. Det finns snarare ett behov av att konkretisera och komplettera riktlinjerna samt besluta om

hur de planerade och pågående åtgärderna ska följas upp och hur de kan anpassas till de förändringar som sker på arbetsmarknaden.

Den globala ekonomiska krisen som snabbt har spridit sig har förändrat situationen på ett dramatiskt sätt även på den finska arbetsmarknaden sedan slutet av 2008. Den ekonomiska tillväxten i början av året vändes under hösten till en recession som ledde till att tusentals människor förlorade sina arbeten, i synnerhet inom industrin. Ansökningarna om uppehållstillstånd bland arbetstagare från tredje land minskade betydligt i slutet av året. Samtidigt väntas tusentals arbetstagare med korta anställningsavtal återvända till Europeiska unionen efter att avtalen löpt ut, särskilt inom byggindustrin.

Effekterna av den ekonomiska nedgången har även utvärderats i beredningen av andra åtgärder som rör arbetskraftsinvandring. På grund av detta flyttades föreläggningen av lagförslaget om systemet för uppehållstillstånd för arbetstagare inför riksdagen fram i förhållande till den ursprungliga tidsplanen, enligt vilken den skulle läggas fram för riksdagen vid höstsessionen 2008. Av den anledningen innehåller åtgärdsprogrammet ingen förnyelse av systemet för uppehållstillstånd för arbetstagare eller mer precisa åtgärdsförslag för att genomföra förändringarna och informera om dessa enligt det som ursprungligen planerades.

På det stora hela har man försökt bygga upp åtgärdsprogrammet så att det å ena sidan innehåller principiella riktlinjer för utvecklande av arbetskraftsinvandringen och å andra sidan åtgärdsförslag för att skaffa beredskap för detta och vid behov vidta aktiva åtgärder. Nästan alla de åtgärdsförslag som finns med här inriktar sig i huvudsak på **beredskap** inför de utmaningar som arbetskraftsinvandringen för med sig.

I utformningen av helhetsbilden har även beskrivningar av andra program som rör arbetskraftsinvandring tagits med i programmet (högskolornas internationaliseringsstrategi, ESF:s utvecklingsprogram rörande arbetskraftsinvandring) och åtgärderna inom dessa. Bland annat av den anledningen är åtgärdsförslagen inte i prioriteringsordning och har heller inte någon tidtabell. Man kommer heller inte att ansöka om några anslag i samband med detta, eftersom en del av finansieringen hanteras inom de respektive programmen. Vidare sträcker sig de kostnadsmässiga effekterna av arbetskraftsinvandringen i bred omfattning över många sektorer inom invandring. De kostnadsmässiga effekterna presenteras i kapitel 1.2 i denna rapport och mer i detalj i regeringens halvtidsrapport.

Programmet har utarbetats för åren 2009–2011 och en det föreslås att en uppföljningsgrupp bestående av representanter från myndigheter och arbetsmarknadsorganisationer tillsätts för att följa upp genomförandet av programmet. Denna grupp skulle ha som uppgift att utvärdera om initieringen av åtgärdsförslagen sker vid rätt tidpunkt och föra vidare de förslag som innefattas av åtgärdsprogrammet som inte ingår i övriga program.



Ansvarig för projektet har varit överinspektör Tarja Rantala och övriga beredningsmedlemmar överinspektör Tiina Pesonen och överinspektör Arja Saarto från inrikesministeriets migrationsavdelning. Till stöd för utarbetandet av åtgärdsprogrammet inrättades en styrgrupp, vars ordförande har varit migrationsdirektör Tuomo Kurri, vice ordförande migrationsdirektör Mervi Virtanen och sekreterare överinspektör Arja Saarto från inrikesministeriets migrationsavdelning.

## 1.1 Projekt kopplade till arbetskraftsinvandring

Arbetskraftsinvandringen har behandlats i form av åtskilliga projekt under 2008. Av dessa har förnyelsen av systemet för uppehållstillstånd för arbetstagare och samarbetsformer för främjande av arbetskraftsinvandring med ursprungsländerna (det så kallade Ursprungslandsprojektet) utarbetats under inrikesministeriets ledning. Det senare projektet avslutades i september 2008, varefter arbetsgruppen lämnade in sin rapport<sup>2</sup> till migrations- och Europaminister Astrid Thors. Ministerarbetsgruppen behandlade och godkände arbetsgruppens rekommendationer den 20.10.2008. Förslagen har tagits i beaktande i utarbetandet av denna rapport. Lagförslaget om en förnyelse av systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare skulle ha lagts fram för riksdagen vid höstsessionen 2008, men projektet har skjutits upp på grund av den ekonomiska recessionen.

Vid årsskiftet 2008–2009 slutför åtskilliga arbetsgrupper som behandlar frågan sitt arbete. Till dessa hör bland annat högskolornas internationaliseringsstrategi och totalreformen av den yrkesinriktade vuxenutbildningen (AKKU) som utarbetats under undervisningsministeriets ledning och där även invandrarutbildning tas upp. Vidare färdigställdes i slutet av 2008 arbets- och näringsministeriets analys av behoven hos arbetskraft rekryterad från utlandet<sup>3</sup>.

Under 2009 är det meningen att regeringen ska komma med ett förslag på hur man ska utveckla informationsutbytet mellan utlänningsmyndigheter och skattemyndigheterna. Målet med förslaget är att motverka utnyttjande av utländska arbetstagare och förbättra utlännings- och skattemyndigheternas möjligheter att ingripa vid missbruk. Projektet är en del av ett mer omfattande åtgärdsprogram för att bekämpa den gråa ekonomin.

Statsrådet lämnade in en redogörelse om integration till riksdagen hösten 2008. I denna konstaterades det att invandringen i Finland håller på att bli allt mer heterogen, och att integrationsmålen och -åtgärderna därför inte innefattar alla invandrare. Man har för avsikt att förbereda en regeringsproposition om en totalreform av integrationslagen som ska läggas fram för riksdagen år 2010.

<sup>2</sup> Lähtömaiden kanssa tehtävä yhteistyö työvoiman maahanmuutossa, inrikesministeriets rapport 31/2008

<sup>3</sup> Kohti työperusteista maahanmuuttoa: Ulkomailta palkattavan työvoiman tarpeen arviointi. TEM-analyser 9/2008

Utnyttjande av arbetskraft kan vara kopplat till människohandel. Det åtgärder som vidtas mot människohandel i Finland är de som tas upp i den preciserade handlingsplan mot människohandel som godkändes av statsrådet år 2008. Målet är att fästa särskild vikt vid identifiering av offren genom utbildning och vägledning. Definitionen av människohandel och liknande brott klarläggs så att myndigheter, organisationer och åklagarmyndigheter har samma tolkning av företeelsen och brottsbenämningen människohandel.

Upplysningar för att öka allmänhetens medvetenhet och information riktad till offren ska ges i tillräcklig utsträckning och i samarbete mellan olika aktörer. Även en tillräcklig vägledning till arbetstagare som kommer till Finland, övervakning av arbetsvillkor och arbetarskyddsåtgärder, bekämpande av grå ekonomi samt arbetsmarknadsorganisationernas deltagande i förebyggande av utnyttjande av arbetskraft och människohandel ska tas i beaktande. Minoritetsombudsmannen har utsetts till nationell rapportör mot människohandel i samband med godkännandet av den preciserade handlingsplanen.

Det pågående projektet Joustoturva (Flexicurity) inom arbets- och näringsministeriet genomför målen i regeringsprogrammet om att skapa en flexibel och trygg balans på arbetsmarknaden i Finland och i arbetslivet så att den i högre grad motsvarar arbetsgivarnas och arbetstagarnas behov. Flexicurity är även en av de centrala riktlinjerna i EU:s Lissabonstrategi som innebär att varje EU-land skapar sin egen åtgärdsmodell för att uppnå en flexibel och trygg balans. I början av 2009 färdigställdes även utredningsman Pentti Arajärvis förslag för att riva ner hindren för invandrades sysselsättning.

I upprättandet av programperioden (2007–2013) för Europeiska socialfonden (ESF) tog man hänsyn till de riktlinjer för arbetskraftsinvandring som fastställts i regeringens invandrapolitiska program. För att genomföra dessa utarbetades två riksomfattande utvecklingsprogram, varav det ena stödjer arbetsrelaterad invandring och det andra vägledning och rådgivning för nyanlända invandrare. Utvecklingsprogrammen genomförs som breda helhetsprojekt. TE-centralerna tilldelas under programperioden medel (sammanlagt 63,9 miljoner) för att finansiera projekten inom ramen för programmen.

Målet med utvecklingsprogrammet för arbetskraftsinvandring är att genom europeiskt samarbete främja tillgången till arbetskraft regionalt och lokalt. Utvecklingsprogrammet genomförs nationellt och regionalt via följande projekt: att utveckla vägledningssystemet, att bygga upp ett samarbetsnätverk mellan Finland och de övriga EU-länderna, att upprätta en strategi för ökad attraktionskraft för Finland, att ge stöd åt arbetsgivarna vid rekryteringar och att genomföra pilotprojekt.

Målgruppen för utvecklingsprogrammet för vägledning och rådgivning i inledningsskedet för invandrare är invandrare som redan befinner sig i Finland. Inom

ramen för programmet strävar man efter att effektivisera rådgivningen om företagande, elektroniska rådgivningsmetoder, språkundervisningsmetoder och verktyg för utvärdering av språkkunskaper. Målen i de båda utvecklingsprogrammen är till stor del likartade: att utveckla en styrmodell med en låg tröskel i inledningsskedet, att identifiera och erkänna kompetens, att staka ut vägar för att utveckla kunskaperna samt att förbättra kontakterna med arbetsgivare för att snabbare få invandrare i arbete.

TE-centralerna genomförde en första projektansökningsomgång i början av 2008. Huvudparten av de projekt som fick grönt ljus har redan startats. Den stödstruktur som etablerats för inrikesministeriets program har till uppgift att sammanställa resultaten av och praxis inom dessa projekt samt integrera dem och göra dem till nationell verksamhetspraxis. Den för de förslag på områden att utveckla som observeras inom projekten vidare och genomför nationella utredningar och åtgärder. De delar som genomförs via ESF-programmen har också lyfts fram i denna rapport.

## **1.2 Kostnaderna för arbetskraftsinvandringen**

Invandringen i Finland har även utan aktivering av arbetskraftsinvandring ökat de senaste åren. Invandrarnas ursprungsländer och grunderna till uppehållet har förändrats och blivit mer varierande i takt med ökningen. På det stora hela ligger dock statsförvaltningens resurser och resurserna på lokal nivå på samma nivå som på 1990-talet, då invandringspolitiken utvecklades på grundval av humanitär invandring. Den förväntade ökningen av arbetskraftsinvandringen förutsätter att invandringspolitiken utvecklas och tilldelas de nödvändiga resurserna under de kommande åren med hänsyn till den nuvarande situationen och de krav som ställs, såväl inom statsförvaltningen som på kommunal nivå.

Finlands kommunförbund bedömer att det för att uppfylla invandrarnas behov av service och rådgivning, i synnerhet i inledningsskedet i landet, krävs cirka 1,5–2 gånger så lång tid som för majoritetsbefolkningen. Invandrarnas extra behov förutsätter en anpassning av basservicen och en särskild organisering av tillhandahållandet av tjänster som exempelvis tolkning. Det leder till merkostnader för den kommunala basservicen och exempelvis arbetarskyddstillsynen. Enligt kommunförbundet bör man i samband med förnyelsen av statsandelssystemet ta hänsyn till antalet personer med invandrarbakgrund i kommunen som en särskild kalkylmässig kostnadsfaktor och på motsvarande sätt i exempelvis utvärderingen av de övervakande myndigheternas verksamhet och resurser.

Arbetskraftsinvandringen leder även till ett ökat tryck på integrationsåtgärderna. Integrationsåtgärderna, i synnerhet möjligheterna till språkstudier, är inte tillräckliga i förhållande till dem som önskar utnyttja dem. Språkundervisning för personer som kommer till Finland för att arbeta är något nytt som man bör utveckla och kostnaderna bör fördelas mellan främst den offentliga förvaltningen, arbetsgivaren och

arbetstagaren. Man bör även klarlägga kostnads- och ansvarsfördelningen mellan arbetsgivare, staten och kommunerna när det gäller att tillhandahålla inflyttningsservice, vägledning och rådgivning åt de nyanlända.

Arbets- och näringsförvaltningen är en central aktör inom frågor som rör arbetskraftsinvandring, liksom sysselsättning för och integration av invandrare. TE-byråernas roll i invandrarfrågor kommer även fortsättningsvis att vara betydande. TE-byråerna bör ha tillräckliga resurser för att främja arbetskraftsinvandring och sysselsättning för dem som anländer till landet av andra skäl än för att arbeta.

I samband med totalreformen av den yrkesinriktade vuxenutbildningen som drivs av undervisningsministeriet har man utvärderat utvecklingsbehoven för vuxenutbildningen som främjar sysselsättningen för invandrare som redan befinner sig i landet och behovet av orientering och fortbildning hos de invandrare som kommer direkt för att arbeta samt de nödvändiga resurserna. Likaså innehåller högskolornas internationaliseringsstrategi från undervisningsministeriet förslag med tillhörande kostnadsberäkningar på hur man på ett bättre sätt skulle kunna locka utländska forskare, högt kvalificerade personer och examensstuderande till Finland.

Det måste finnas tillräckliga personalresurser för övervakning i samband med uppehållstillståndssystemet för arbetstagare och förnyelsen av det. Det gäller både övervakning på förhand och i efterhand. Även det förslag som återfinns i åtgärdsprogrammet om utstationering av kontaktpersoner i invandrarärenden vid de av Finlands beskickningar utomlands som är av mest central betydelse kräver extraresurser beroende på hur många personer man anser bör utstationeras.

Åtgärdsprogrammet innefattar även förslag som kan utföras som tjänstearbete inom ramen för de nuvarande uppgifterna. I två av de utvecklingsprogram som rör invandring från Europeiska socialfonden ingår en stor andel förslag som även kan genomföras med den finansiering som avsatts för programmen och inom ramen för arbetsbelastningen för den ESF-stödstruktur som inrättats för inrikesministeriet. Många av förslagen skulle kunna genomföras med den betydande delfinansiering som beviljas av övriga EU-finansierade program och fonder.

## 2 Finlands strategi för arbetskraftsinvandring

Målet med projektet är att upprätta ett åtgärdsprogram för arbetskraftsinvandring i Finland för åren 2009–2011 på basis av projektplanen och regeringens invandringsspolitiska program. Åtgärdsprogrammet fokuserar på direktrekryteringar av utländsk arbetskraft. De har en annan utgångspunkt än invandrare som redan befinner sig i landet. Arbetstagare rekryterade från utlandet ersätter dock inte den befintliga arbetskraftspotentialen i landet utan utgör ett komplement till den.

Arbetstagare som rekryteras direkt från utlandet är en mycket heterogen grupp precis som invandrare i allmänhet. En del av dem kommer för att arbeta enbart för en kort period, andra för en längre period, medan en del rör sig från ett land till ett annat i enlighet med situationen på arbetsmarknaden. Vissa är högt kvalificerade personer, medan andra är yrkesverksamma med en yrkeskompetens som efterfrågas i många länder.

Behovet av arbetskraft kan variera väldigt mycket mellan olika branscher och regioner. Man strävar efter arbetskraftens rörlighet inom landets gränser för att undvika obalans mellan utbud och efterfrågan. Samma modell används delvis redan mellan länder och i eftersträvas i synnerhet inom EU-området. Denna så kallade cirkulära migration stöds även av EU-kommissionen och uppmuntrar medlemsländerna att skapa lagliga, kontrollerade och trygga övergångar och mobilitetsprogram. Utöver att främja mobiliteten inom EU är strävan också att göra det lättare för medborgare från tredje land att arbeta eller studera tillfälligt inom EU-området.

När det lyckas som bäst drar både mål- och ursprungslandet nytta av den cirkulära migrationen. Målländerna får den arbetskraft de behöver och medborgarna i ursprungslandet får jobb, inkomstöverföringar och på lång sikt kunskaper och kompetens från dem som återvänder hem till gagn för ursprungslandet. Cirkulär migration passar bäst för säsongsrelaterat arbete (skördarbete samt arbete inom resebranschen och byggbranschen) och för högt utbildade grupper som högt kvalificerade experter och forskare på högskolor. Med program inriktade på säsongsarbete kan tillgången på arbetskraft tryggas precis när den behövs (exempelvis i skördetider). Genom programmen kan man ge vägledning i inledningsskedet och hjälpa arbetstagarna att finna sig tillrätta, men även stödja dem i och underlätta för dem att återvända till hemlandet.

I Finland kommer det i framtiden både att behövas människor som arbetar tillfälligt i landet och sådana som stannar för en längre tid. Eftersom det i synnerhet inom hälso- och sjukvården är en dyr och lång process att uppnå yrkesmässig behörighet och lära sig språket bör man se till att de personer som kommer till och utbildas i Finland stannar i

landet. Det är också viktigt att sträva efter att de finländare som flyttat utomlands och deras barn i något skede återvänder till Finland.

Det är få utlänningar som kan finska eller svenska när de kommer till landet. En del behöver bara grundläggande kunskaper i finska eller svenska i arbetet. Arbetsspråket bland högutbildade är ofta engelska. Inom många yrken som inom hälsovårdssektorn och servicesektorn är goda språkkunskaper ett arbetsverktyg av central betydelse. För att klara sig i arbetet och även för att trivas i landet är det viktigt att skaffa sig språkkunskaper. I synnerhet då man önskar att arbetstagarna stannar i landet permanent eller åtminstone i flera år.

Utöver orienteringen för de nyanlända bör man fästa vikt vid orienteringen på arbetsplatsen. Genom att utveckla en mångsidig arbetsgemenskap ökar arbetstagarnas trivsel samtidigt som det leder till en minskning av diskriminering, fördomar och arbetarskyddsrisiker. En större mångfald hjälper även arbetsplatsen att till fullo ta vara på alla arbetstagares kunskande, bakgrund och erfarenheter samt använder sig av dem.

I arbetslivet ska alla arbetstagare garanteras jämlika och trygga arbetsförhållanden. Därför bör utländska arbetstagare få tillräcklig information om det grundläggande i anställningsförhållandet samt hur det övervakas (arbetskollektivavtal, lönesättning, arbetstider etc.), arbetarskyddsfrågor (arbetsorientering och -vägledning, säkra och hälsosamma arbetsförhållanden), arbetsgivarens och arbetstagarens ansvar och arbetarskydd. Detta ska göras med hänsyn till arbetstagarnas individuella förutsättningar, exempelvis när det gäller språkkunskaper.

Huvudparten av de invandrare som redan befinner sig i Finland är i bästa arbetsförålder och har en hög motivation att få arbete. Genom den integrationsutbildning som anordnas för invandrare har de flesta av de invandrare som har bott under en längre tid i Finland kunskaper i finska eller svenska och deras kunskaper har uppdaterats i enlighet med behoven inom arbetslivet i Finland. Man bör göra allt för att se till att man till fullo drar nytta av de arbetskraftsresurser som redan finns i Finland och invandrarnas kompetens genom att effektivisera integrationen samt använda sig av invandrarnas språkkunskaper och kulturkännedom till hjälp vid rekrytering av och vägledning till nya inflyttare.

Planeringen och genomförandet av åtgärder för att främja arbetskraftsinvandring har som mål att säkra tillgången till arbetskraft från utlandet då inhemsk arbetskraft inte finns att tillgå. Detta är en ganska ny fråga för Finland, och därför är det nödvändigt att etablera tydliga vägar och förfaringsätt för att rekrytera arbetstagare från utlandet. Det ekonomiska läget svänger snabbt och detsamma gäller även arbetsmarknaden. Tillvägagångssättet ska vara flexibelt, men hållbart i sina grundläggande lösningar. Utgångspunkten ska vara en rekrytering som bygger på ansvarfullhet och etiska principer.

### **Arbetskraftsinvandringen ska främjas med utgångspunkt i följande:**

1. Ramar för rekrytering av arbetskraft från utlandet ska skapas för att främja arbetsmarknadens funktion.
2. Rekrytering från utlandet stöds och främjas med utgångspunkt i arbetsmarknadens behov och med hänsyn till övriga åtgärder för att främja arbetsmarknadens funktion. För att identifiera behoven och förändringarna på arbetsmarknaden och sammanjämka dessa med frågor som rör invandring måste man etablera gemensamma verksamhetsmekanismer mellan arbetsmarknadens parter och migrationsmyndigheterna.
3. Arbetskraftsinvandringen utgör ett komplement till den inhemska arbetskraftspotentialen, inte en ersättning för den. Välbefinnandet i Finland byggs upp genom att främja ett mångkulturellt arbetsliv och en välvillig inställning till invandrare.
4. Utgångspunkten för anskaffning av utländsk arbetskraft är en ansvarsfull rekrytering som följer etiska principer.
5. Finland ska mer aktivt marknadsföras som ett intressant land att arbeta och studera i. Informationen ska vara tydlig och sanningsenlig (arbetsförhållanden, prisnivå, skatter, arbetstagarens och arbetsgivarens ansvar och rättigheter etc.)
6. I utvecklandet av en strategi för arbetskraftsinvandring tar man hänsyn till den fria rörligheten inom EU:s och EES inre marknad. Inom EU-området bör man agera aktivt och dra nytta av befintliga strukturer som Eures arbetsförmedlingsnätverk samt utveckla mekanismer för att öka rörligheten.
7. Samarbetet utökas enligt behov med de länder varifrån det kommer arbetstagare till Finland.
8. När det gäller de länder som det rekryteras flest arbetstagare från ska man sträva efter att inrätta lätta och flexibla stödstrukturer som vid behov kan förflyttas från ett land till ett annat.
9. Systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare ska vara enkelt och flexibelt, men samtidigt fungera vad beträffar övervakningen.
10. Arbetsmarknaden har även fortsättningsvis behov av att rekrytera arbetskraft för kortare perioder för att jämna ut konjunkturtoppar och för säsongsarbetets behov.
11. Den lagstiftning som gäller iakttagandet av arbetsvillkoren för utländska arbetstagare och tillsynen av denna har organiserats på ett trovärdigt och effektivt sätt.

12. Målet är att skapa förhållanden som gör att utländska arbetstagare och deras familjemedlemmar samt studenter stannar i Finland under en längre tid och integreras. På så sätt kan den invandrade arbetskraften bidra till att motverka eventuell arbetskraftsbrist på grund av en åldrande befolkning.

13. Man måste skapa incitament till integration, framför allt mångsidiga och flexibelt organiserade möjligheter till språkstudier.

14. Etniska relationer kan förbättras genom att se till att det finns tillräckliga kunskaper om olika kulturer och länder. Samtidigt främjas den dubbelriktade integrationen. När invandrare känner sig delaktiga i samhället med rättigheter och skyldigheter anpassar sig även samhället och arbetslivet till en vardag som präglas av mångfald.

15. Inom arbetslivet bör man främja likabehandling och motverka diskriminering. Även dubbelavtal samt uttag av olagliga provisioner och oskäligen serviceavgifter måste angripas på ett effektivt sätt.



### 3 Behovet av arbetskraft och förutse detta behov

Enligt såväl de kortsiktiga som långsiktiga ekonomi- och arbetsmarknadsprognoserna från arbets- och näringsministeriet<sup>4</sup> bedöms problemet med arbetskraftsunderskottet öka. I och med den åldrande befolkningen börjar arbetskraftsutbudet redan i början av nästa årtionde snabbt att minska, vilket innebär att vi står inför en arbetskraftsbrist efter att den nuvarande konjunkturnedgången är över. Detta kan motverkas på många sätt inom landet, bland annat genom att förbättra arbetets produktivitet och förlänga den yrkesverksamma perioden. Ett sätt att ersätta den minskade inhemska arbetskraften är att rekrytera arbetstagare utomlands.

Man kan inte direkt på basis av det beräknade utbudet och efterfrågan dra någon slutsats om antalet utländska arbetstagare som kommer att behövas i landet; man kan dock dra slutsatser på basis av antalet jobb som blir lediga inom olika yrken. Beräkningarna är också mycket beroende av hur majoritetsbefolkningen söker sig till olika yrken. Detta påverkas i sin tur på många andra faktorer, som utbildningsutbudet och olika yrkens attraktionskraft, massflytt eller emigration. I allt högre grad påverkar även företagens verksamhet på de globala marknaderna efterfrågan på arbetskraft och balansen mellan utbud och efterfrågan.

Arbets- och näringsförvaltningen är en av de centrala aktörerna när det gäller frågor om arbetskraftsinvandring. Utöver de prognoser som beskriver situationen på arbetsmarknaden ansvarar förvaltningen för arbetsmarknadens funktion, utvecklingen av arbetslivet och integrationstjänster som ges till invandrare på TE-byråerna. Arbets- och näringsministeriet (ANM) har fastställt åtgärder inom invandringsfrågor i sin åtgärdsplan<sup>5</sup>. I planen har man även tagit hänsyn till ökningen av utländsk arbetskraft, vilket har inneburit att ministeriet har satt som mål att förbättra förutsättningarna för ansvariga för arbetskraftsinvandring på en snabbt föränderlig arbetsmarknad.

---

<sup>4</sup> Työvoima 2025 – Arbetskraft 2025, arbetsministeriets rapport 2007

<sup>5</sup> Työ- ja elinkeinoministeriön maahanmuuttoasioiden toimintasuunnitelma 2008 (Arbets- och näringsministeriets åtgärdsplan för invandringsfrågor 2008)

Arbets- och näringsministeriet kommer varje år med prognoser över arbetskraftsstrukturen och utvecklingen av arbetskraftsreserverna inom olika utvecklingsyrken samt scenarier för utvecklingen av efterfrågan på arbetskraft inom olika branscher och sektorer. I de arbetsgivarenkäter som genomförts av ministeriet har man ställt frågor om arbetsgivarnas erfarenheter av rekryteringsproblem och utländska arbetstagare på arbetsplatsen samt rekrytering av arbetskraft från utlandet. På basis av analysen har man på ANM även utvärderat samband för utvecklingen av efterfrågan på utländsk arbetskraft. Ministeriets prognoser är på prognoser på makronivå, som beskriver kommande utvecklingstrender och även inverkar på utbildningspolitiska lösningar.

Antalet sysselsatta beräknas växa mest i absoluta tal i tjänstesektorn inom näringslivet. Den största bristen på arbetskraft under de kommande åren beräknas vara inom IT-branschen. Som en följd av den ekonomiska recessionen skrevs de ekonomiska prognoserna snabbt ner under hösten 2008, vilket även syns i arbetsmarknadsutvecklingen.

På lång sikt kommer det, enligt rapporten *Työvoima 2025 –Arbetskraft 2025*, att finnas flest lediga jobb inom service-, social- och hälsovårdssektorn samt inom industrin. Det beror främst på att dessa yrkesgrupper för närvarande är de största, vilket innebär att de också kommer att få det största bortfallet. Tjänste- samt social- och hälsovårdssektorn beräknas vara framtidens tillväxtsektorer när det gäller arbeten. Man har beräknat att det kommer att finnas 85 000–210 000 lediga jobb inom social- och hälsovårdssektorn under åren 2005–2020. Antalet nya lediga jobb per år uppgår till 11 000–12 000. Det är ungefär en femtedel av de jobb som blir lediga inom samtliga sektorer.

Huvudstrategierna för att trygga tillgången på personal inom social- och hälsovårdssektorn enligt Utvecklingsplanen för utbildning och forskning för åren 2007–2012 som godkänts av statsrådet är att öka antalet utbildningsplatser inom utbildningar inom sektorn samt utbilda och rekrytera invandrare som bor i Finland. Dessutom krävs det fler åtgärder, som en tillräcklig vuxenutbildning inom sektorn, att trygga utbildningens och arbetslivets attraktionskraft samt att öka produktiviteten.

### **3.1 Personalen inom hälsovården**

En aktiv rekrytering av personal till hälsovården från utlandet är något nytt för Finland. Tillståndskrav för yrkesutövning och språkkunskapernas betydelse leder till ökade utmaningar för användning av utländsk arbetskraft, i synnerhet inom social- och hälsovårdssektorn. Språkraven inom branschen är ofta kopplade till patientsäkerheten och iakttagande av kundernas rättigheter. I Finland har man enbart anordnat behörighetsutbildning på projektbasis för tandläkare och farmaceuter samt föreberedande utbildning inför förhör för läkare som kommit till Finland från ett land

utanför EU/EES-området. Även för sjuksköterskor har man anordnat behörighetsutbildningar och arbetslivsförberedande utbildning på projektbasis.

Utvecklingsbehoven för den utbildning och praktik som motsvarar arbetskraftsbehoven inom social- och hälsovårdssektorn för utlänningar som bor i Finland har utretts som en del av totalreformen av den yrkesinriktade vuxenutbildningen. Arbetsgruppen har konstaterat att behörighetsutbildningen för personal inom hälsovården försvåras betydligt av att den är oetablerad och på grund av de otillräckliga möjligheterna till språkstudier, både för invandrare som befinner sig i landet och vid rekrytering från utlandet. Även social- och hälsovårdsministeriet samt Tillstånds- och tillsynsverket (Valvira) har konstaterat att de mest brådskande åtgärderna är att skapa en fast finansiering av den behörighetsgivande och förberedande utbildningen samt samordna organiseringen av arbetsplatser i anslutning till praktikplatser och anpassningsperioder.

Ursprungslandsprojektet behandlade i sin rapport även rekrytering av hälsovårdspersonal från utlandet. Projektet rekommenderade att de behöriga myndigheterna (SHM, Valvira, UVM, ANM) i samarbete med parterna från social- och hälsovårdssektorn (arbetsgivare, utbildare och fackföreningar) upprättar rekommendationer när det gäller rekrytering av utländsk arbetskraft inom hälsovården och socialsektorn, att ge behörighet och samarbete mellan myndigheter. I dessa bör man ta hänsyn till kraven på rätten till yrkesutövning och behörighet inom dessa sektorer samt WHO:s rekommendationer vid internationell rekrytering av hälsovårdspersonal. På basis av rekommendationerna bör man första starta ett pilotprojekt inom hälsovårdssektorn och senare inom socialsektorn. Ursprungslandsprojektet rekommenderade även att finländare som är yrkesverksamma inom social- och hälsovårdsbranschen som bor utomlands bör lockas tillbaka till Finland i samarbete med Eures arbetsförmedlingsnätverk, med hjälp av branschorganisationerna samt Finland-Samfundet och dess medlemsorganisationer.

Arbets- och näringsministeriet har upprättat ett strategiskt projekt för att arbets- och näringslivspolitik utveckling inom hälsoområdet. I projektet, som sammanställs och samordnas av ministeriets förvaltningsområde, stärks förutsättningarna för att trygga tillgången till kompetent personal inom social- och hälsovårdssektorn. Arbets- och näringsförvaltningens centrala arbetsredskap i detta är arbetsförmedling, däribland internationell arbetsförmedling och arbetsrelaterad invandring, samarbete mellan offentlig och privat arbetsförmedling samt utvecklingstjänster för arbetskraften.

Än så länge är bristen på arbetskraft i Finland sporadisk och det finns stora regionala skillnader. Behovet av arbetskraft är som störst i Nyland, södra Finland och i de stora tillväxtcentren, som tack vare de interna flyttrörelserna även får arbetstagare från övriga regioner i Finland. Erfarenheter från hela världen visar att i synnerhet huvudstäderna och stora tätorter drar till sig invandrare i en annan utsträckning än glesbefolkade områden och perifera regioner. De externa och interna flyttrörelserna leder till ett ökat tryck på bostadsmarknaderna i synnerhet i huvudstadsområdet samt på tjänsterna inom

den offentliga sektorn. Provinsiella regioner drabbas av andra problem som att locka till sig kompetent arbetskraft och ordna med service.

I trygghandlet av kompetent arbetskraft är det viktigt med regional planering och samarbete. Strategiska planer och program för att trygga arbetskraft regionalt har redan upprättats på olika håll i Finland (Birkaland, Egentliga Finland, Södra Österbotten, Kymmenedalen). Planerna har upprättats av Landskapsförbunden och arbets- och näringsförvaltningen. Tillgången till utländsk arbetskraft har kunnat behandlas som en del av invandringsprogrammet som i Birkaland och Kymmenedalen. Ett av stödkriterierna i ESF:s utvecklingsprogram för främjande av arbetsrelaterad invandring är att utreda arbetskraftens tillräcklighet i regionen, förberedelse inför arbetskraftsbrist och att bygga upp förbindelser med de europeiska områden och länder man främst vill försöka rekrytera arbetstagare från. Bland annat ESF-projekten i Östra Finland, Satakunda och Norra Österbotten innehöll sådana inslag.

Under tidigare år har arbetsministeriet varit huvudfinansiär för den invandringsrelaterade forskningen. Forskningsområdena har på ett omfattande sätt täckt in invandringsfrågorna. I åtgärdsplanen för invandringsfrågor strävar arbets- och näringsministeriet efter att rikta forskningsanslagen till forskning om kopplingen mellan arbetsmarknaden, näringslivet och invandringen. För närvarande finns det väldigt lite forskningsmaterial om invandrares förvärvsarbete och arbetskraftsinvandring i Finland. De senaste undersökningarna rör invandrares arbetsförmåga<sup>6</sup> och internationaliseringstjänster på arbetsmarknaden samt leverantörer av dessa<sup>7</sup>. Det behövs forskningsuppgifter om bland annat sambandet mellan arbetskraftsinvandring och den gråa ekonomin, invandringens inverkan på servicesystemet och ekonomin samt ledning av mångfalden på arbetsplatser.

---

<sup>6</sup> Maahanmuuttajien työkyky, 2008. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen raportti nro 210

<sup>7</sup> Undersökning beställd av städerna i huvudstadsområdet från Tammerfors universitet, färdigställs 2009

## 3.2 Utländsk befolkning i landet

År 2008 flyttade det sammanlagt 27 600 personer till Finland. Andelen utlänningar av de inflyttade var 19 400. Nettoinvandringen av utlänningar var år 2008 nästan 15 000, medan det föregående år var 14 400. I slutet av året uppgick antalet utlänningar som bodde permanent i Finland till 143 300 personer.

Tabell 1. Flyttrörelser år 2008 och befolkningsmängd 31.12.2008

|                      | Invandring    |   | Utvandring    |   | Nettoinvandring |   | Befolkning<br>31.12.2008 |
|----------------------|---------------|---|---------------|---|-----------------|---|--------------------------|
|                      | år 2008       | förändring<br>jämfört<br>med 2007,<br>% | år 2008       | förändring<br>jämfört<br>med 2007,<br>% | år 2008         | förändring<br>jämfört<br>med 2007,<br>% |                          |
| <b>TOTALT</b>        | <b>27 602</b> | <b>6,0 %</b>                            | <b>13 411</b> | <b>7,8 %</b>                            | <b>14 191</b>   | <b>4,5 %</b>                            | 5 326 314                |
| Finska medborgare    | 8 199         | -3,8 %                                  | 8 986         | -3,7 %                                  | -787            | -2,2 %                                  | 5 183 058                |
| Utländska medborgare | 19 403        | 10,8 %                                  | 4 425         | 42,1 %                                  | 14 978          | 4,1 %                                   | 143 256                  |

Källa: Statistikcentralen, preliminära uppgifter

Cirka 22 900 ansökningar om uppehållstillstånd trädde i kraft 2008. Antalet ökade med cirka 11 procent från föregående år. Ett år tidigare var ökningen 28 procent. Ansökningarna om uppehållstillstånd på grund av studier och familjeband ökade mest.

Tabell 2. Ansökningarna om uppehållstillstånd som trädde i kraft 2006–2008

| Ansökningsgrund                  | 2 006         | 2007          | förändring<br>jämfört med<br>2006, % | 2008          | förändring jämfört<br>med 2007, % |
|----------------------------------|---------------|---------------|--------------------------------------|---------------|-----------------------------------|
| Arbete                           | 3 895         | 6 412         | 65                                   | 6 848         | 7                                 |
| Utövande av<br>näringsverksamhet | 104           | 84            | -19                                  | 67            | -20                               |
| Finskt ursprung                  | 538           | 576           | 7                                    | 486           | -16                               |
| Studier                          | 3 508         | 4 013         | 14                                   | 4 832         | 20                                |
| Annan grund **)                  | 2 590         | 3 215         | 24                                   | 3 247         | 1                                 |
| Familjeband                      | 5 481         | 6 261         | 14                                   | 7 424         | 19                                |
| <b>TOTALT</b>                    | <b>16 116</b> | <b>20 561</b> | <b>28</b>                            | <b>22 904</b> | <b>11</b>                         |

Källa: Migrationsverket

\*\*) En stor del rör arbetsrelaterad invandring, t.ex. experter, forskare, idrottsmän, tränare och au pairer.

Huvudparten av de invandrare som bor i Finland är i bästa arbetsföra ålder och har en hög motivation att få arbete. Genom den integrationsutbildning som anordnas för invandrare har de flesta av de invandrare som bor i Finland kunskaper i finska eller svenska och deras kunskaper har förnyats i enlighet med behoven inom arbetslivet i Finland. Även om arbetslösheten bland invandrare har sjunkit under de senaste åren på grund av en bra sysselsättningsutveckling är den fortfarande tre gånger så hög som

bland majoritetsbefolkningen. I främjandet av arbetskraftsinvandring bör man samtidigt se till att man till fullo drar nytta av de arbetskraftsresurser som redan finns i Finland och invandrarnas kompetens genom att effektivisera integrationen samt använda sig av invandrarnas språkkunskaper och kulturkännedom till hjälp vid rekrytering, vägledning till nya inflyttare samt till att göra arbetsplatserna mer insatta i mångkultur.

*Tabell 3. Flyttrörelser bland människor i arbetsför ålder 2003–2008*

| År                    | Invandring    |                              | Utvandring    |                              | Nettoflyttning |                              |
|-----------------------|---------------|------------------------------|---------------|------------------------------|----------------|------------------------------|
|                       | 15–64-åringar | % av alla in- och utflyttare | 15–64-åringar | % av alla in- och utflyttare | 15–64-åringar  | % av alla in- och utflyttare |
| 2003                  | 13 805        | 77                           | 9 799         | 81                           | 4 006          | 70                           |
| 2004                  | 15 823        | 78                           | 11 130        | 82                           | 4 693          | 70                           |
| 2005                  | 16 883        | 79                           | 10 075        | 81                           | 6 808          | 76                           |
| 2006                  | 17 725        | 79                           | 9 850         | 81                           | 7 875          | 76                           |
| 2007                  | 20 798        | 80                           | 10 113        | 81                           | 10 685         | 79                           |
| 2008<br>(preliminärt) | 22 100        | 80                           | 10 900        | 81                           | 11 200         | 79                           |

Källa: Statistikcentralen

Den största delen (över 30 %) av de arbetstagare som kommer till Finland från ett land utanför EU/EES-området är ryssar. Därefter kommer de största grupperna från Indien, Kina, Ukraina, USA, Turkiet och Thailand. Från EU/EES-området kommer det flest inflyttare från Estland och Finland. Därefter kommer Storbritannien, Tyskland, Polen, Rumänien, Frankrike, Spanien, Ungern och Italien.

Om man tittar på invandrare i arbetsför ålder enligt ursprungsland var det från Sverige som flest antal personer flyttade till Finland år 2007. Huvudparten av dessa var finländare. I genomsnitt cirka 2 500–3 000 finländare har varje år flyttat mellan Finland och Sverige under de senaste tio åren.

De vanligaste yrkena bland de personer som kommer från ett land utanför EU/EES-området genom uppehållstillstånd för arbetstagare har de senaste åren varit städare, svetsare, rörmokare, byggarbetare, restauranganställda, trädgårds-/jordbruksarbetare, plåtslagare och chaufförer.

Tabell 4. Invandring av människor i arbetsför ålder enligt ursprungsland 2007

| Ursprungsland       | Personer i arbetsför ålder,<br>15–64-åringar |                                 |
|---------------------|--|---------------------------------|
|                     | antal  | % av alla in-<br>och utflyttare |
| <b>Totalt</b>       | <b>20 798</b>                                | <b>80</b>                       |
| EU-länderna<br>(27) | 10 482                                       | 81                              |
| Övriga Europa       | 3 745  | 81                              |
| Asien               | 3 749  | 80                              |
| Afrika              | 1 426  | 79                              |
| Amerika             | 1 193  | 73                              |
| <br>Sverige         | <br>2 624                                    | <br>78                          |
| Estland             | 2 586  | 82                              |
| Ryssland            | 2 036  | 80                              |
| Storbritannien      | 848  | 79                              |
| Tyskland            | 843  | 81                              |
| Thailand            | 687  | 68                              |
| USA                 | 666  | 69                              |
| Kina                | 694  | 85                              |
| Spanien             | 571  | 73                              |
| Norge               | 492  | 78                              |
| Indien              | 462  | 86                              |
| Turkiet             | 392  | 88                              |

Källa: Statistikcentralen

Forskningsuppgifter och statistik över antalet inflyttare, vistelsens längd och verksamhetsområde behövs för att kunna planera service och åtgärder rörande utländska arbetstagare. Migrationsverkets statistik över uppehållstillstånd beviljade till arbetstagare berättar inte hela sanningen om antalet utländska arbetstagare i landet. Man kan även arbeta genom ett uppehållstillstånd som beviljats på andra grunder och de som kommer in i landet av familjescäl är ofta en make/maka som är i bästa arbetsföra ålder. Till skillnad från dem som kommer av arbetsrelaterade skäl vet dessa personer inte nödvändigtvis var de ska arbeta innan de kommer in i landet. Av den anledningen är det viktigt att man i takt med en ökad arbetsrelaterad invandring utvecklar TE-byråernas service för att svara på behoven hos denna grupp av att hitta sysselsättning i Finland.

För närvarande tas statistik om utländsk arbetskraft bland annat fram av Migrationsverket, Statistikcentralen, Pensionsskyddscentralen samt arbets- och näringsförvaltningen. Alla instanser tar fram statistik av material som samlats in för de egna behoven, som inte ens om de förs samman nödvändigtvis gör det möjligt att få en heltäckande bild av utlänningar på den finska arbetsmarknaden. Exempelvis information om EU-medborgare och personer som arbetar på visum/genom viseringsfriheten samlas inte in, eftersom de inte behöver något uppehållstillstånd för att arbeta i Finland.

Tillgången till statistik ökar då Migrationsverket under 2009 börjar använda det nya ärendehandläggningssystemet för utlänningsfrågor (UMA).

Från arbets- och näringsministeriets arbetsförmedlingsstatistik får man statistiska uppgifter om de utländska arbetssökande som är registrerade på TE-byråerna. Statistikföringssystemet håller på att förnyas. I sysselsättningsstatistiken som varje månad ges ut av ANM finns det även uppgifter om antalet utländska arbetssökande.

Folkpensionsanstalten har statistik över de arbetstagare som omfattas av de bosättningsbaserade socialskyddsförmånerna och deras familjemedlemmar (försäkringsstatistiksystemet). Pensionsskyddscentralen tar emot intyg från myndigheter i EU-länderna över arbetstagare som skickats till Finland och självständiga yrkesutövare som fortfarande omfattas av socialskyddet i ursprungslandet. Uppgifterna på intygen (bl.a. hur länge personen ska arbeta i Finland) registreras i Pensionsskyddscentralens databaser. Registreringen sker för att folkpensionsanstalten ska ha tillgång till aktuella uppgifter då utlänningar ansöker om pension i Finland. Än så länge är uppgifterna inte konfidentiella, eftersom det inte är alla EU-länder som lämnar uppgifter om de intyg de gett ut. Mer detaljerad information om arbetstagare och självständiga yrkesutövare som skickats till Finland från Estland har Pensionsskyddscentralen.



## ÅTGÄRDSFÖRSLAG

1. Arbets- och näringsministeriet gör utredningar om utvecklingen för arbetskraftsutbudet och efterfrågan på arbetskraft, i synnerhet efterfrågan på arbetskraft rekryterad utomlands för att förutse behoven. Även i utvecklandet av andra typer av prognoser och tillhörande verktyg tar man bättre hänsyn till att ge stöd till invandringspolitiken.
2. De regionala migrationsmyndigheterna samt arbets- och näringsförvaltningens regionala myndigheter samarbetar med Landskapsförbunden och kommunerna i att trygga tillgången till arbetskraft i regionen, vid behov genom arbetskraftsinvandring. TE-byråernas uppgift är att främja tillgången till arbetskraft och förbättra sysselsättningen på lokal nivå.
3. Uppföljningen och statistikföringen av förvärvsarbete, yrken, bransch och nationalitet för de utlänningar som är bosatta i landet utvecklas i form av ett samarbete mellan olika myndigheter. Även uppföljningssystemet för livscykeln för de beviljade tillstånden på basis av arbete utvecklas. Dessutom främjas forskning om arbetskraftsinvandring. För detta ansvarar inrikesministeriet, Migrationsverket, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och Statistikcentralen.
4. Social- och hälsovårdsministeriet startar år 2009 ett projekt rörande rekrytering av yrkesverksamma inom hälsovårdssektorn i samarbete med behöriga myndigheter. Inom ramen för projektet sätter man upp en åtgärdsplan och ett utkast till pilotprojekt med tillhörande kostnadsberäkning. Målet är att fastställa varifrån och hur hälsovårdspersonal bör rekryteras på bästa sätt med tanke på kraven på rätten till yrkesutövning och behörighet samt språkkunskaper.
5. Tillsammans med ESF-stödstrukturen, arbets- och näringsministeriets arbetsförmedlingsnätverk Eures samt övriga samarbetspartner som är anslutna till inrikesministeriet ska informationsförmedlingen om lediga jobb till finländare som befinner sig utomlands effektiviseras. Åtgärder för att förbättra informationsförmedlingen riktas särskilt till hälsovårdspersonal.

## 4 Utländska arbetstagares vägar till arbete i Finland

Det kommer flest arbetstagare från EU-området till Finland, men till följd av den fria rörligheten har man sparsam tillgång till uppgifter om deras arbete. Enligt arbets- och näringsministeriets beräkning finns det tiotusentals medborgare från EU-länder i landet, som är utstationerade här för en period på under ett år. Dessa korta utstationeringar av arbetstagare i Finland förmedlas främst av utländska bemanningsföretag.

### Utlänningar som arbetar i Finland

– uppskattningsvis cirka 90 000 personer per år



Källa: ANM 2008

### 4.1 Vägar till rekrytering från utlandet

I rekryteringen från utlandet används många olika kanaler. Arbetsgivarna drar nytta av sina direkta kontakter och kontaktnät, den egna webbplatsen och mässor i det aktuella landet. Även användningen av inhemska och utländska bemanningsföretag har ökat.

I regel har arbetsgivarkunderna varit nöjda med bemanningsföretagens tjänster. De har tagit hand om hela processen från början till slut och stått för de nödvändiga kontakterna och förfarandena i ursprungsländerna samt för stödtjänsterna för att finna sig tillrätta på orten i mållandet (som registrering, bankärenden, boende, kommunala

tjänster och familjeärenden). I vissa fall har det förekommit missförhållanden i anslutning till affärsverksamheten, som att de arbetssökande och arbetstagarna direkt eller indirekt har debiterats oskäligen förmedlings- och serviceavgifter. Kritiken har i högre grad riktat sig till utländska bemanningsföretag än inhemska företag, och när det gäller de tidigare är det svårt att kontrollera deras verksamhet från utlandet. Polisen har inte heller alltid rätt att be om undersökningsmaterial från utlandet.

Användningen av offentliga kanaler för arbetsförmedling vid rekrytering från tredje land har hittills varit sparsam, vilket bland annat beror på att arbets- och näringsbyråerna inte har någon reglerad uppgift att utföra internationell arbetsförmedling vid rekrytering från länder utanför EU- och EES-området eller tilldelats några resurser för detta. Av den anledningen har arbets- och näringsförvaltningen haft en liten roll vid rekryteringen från länder utanför EU-området. Däremot har små och medelstora företag dragit nytta av arbetsförmedlingsnätverket Eures (European Employment Services), som är verksamt inom EU/EES-området, vid rekrytering. De finska Eures-rådgivarna har även deltagit i rekryteringsmässor, i synnerhet i de nya medlemsländerna, och med hjälp av lokala samarbetspartner anordnat intervjuer för de finska arbetsgivarna på plats.

En ganska vanlig verksamhetsmodell är sammanslutningar mellan flera aktörer, som vanligtvis är verksamma på en mindre ort eller i ett område som täcker flera kommuner och städer. I dessa deltar i regel företag och företagare i området, utbildningsorganisationer, kommunen, arbetsförvaltningen och sysselsättningsfrämjande projekt på orten. Varje aktör har själv hand om de olika skedena i processen genom nätverk. Det är vanligt att kontakterna med ursprungslandet har kunnat uppstå med hjälp av exempelvis en person som arbetar på orten som kommer från landet i fråga.

Man har även haft kontakter med Finlands beskickningar utomlands i allt högre grad. Dessa har bland annat rådfrågats om var man kan hitta lämpliga läroinrättningar i ursprungslandet eller i tillståndsärenden. Det är i regel arbetsgivarna som har stått för kostnaderna för den utländska rekryteringen, som utbildningsorganisationerna och bemanningsföretagen har sålt sina tjänster till.

Arbets- och näringsministeriet håller på att utreda den internationella dimensionen inom arbetskraftsservicen, i synnerhet när det gäller tredje land. En utvidgning skulle förutsätta att man införde fler bestämmelser i lagen om arbetskraftsservice och tryggade personalresurserna.

## **4.2 Oskäligen avgifter i samband med arbetsförmedling**

I utarbetandet av åtgärdsprogrammet har man fört mycket diskussioner om de förmedlings- och serviceavgifter som debiteras arbetstagare från olika instanser i främst

ursprungsländerna. Nästan alla de instanser som rekryterat från länder utanför Europa har träffat på denna företeelse. Enligt finsk lag och ILO:s konvention om privat arbetsförmedling (nr 181) får man inte ta ut några avgifter för arbetsförmedling från arbetstagare. I andra länder råder en annan praxis, som till en del är laglig, till en del olaglig. Stora eller små förmedlingsavgifter kan tas ut av lokala bemanningsföretag, utbildare eller myndigheter i ursprungslandet. Den finländska arbetsgivaren eller dennes representant har långt ifrån alltid möjligheten att erhålla information om avgifterna och hur stora de är eller på vilka grunder de tas ut.

Avgifter som tas ut av arbetstagaren kan vara svåra att undvika. Ju fler olika aktörer och mellanhänder som inblandade i rekryteringsprocessen desto mer troligt är det att det uppkommer avgifter. Av den anledningen har vissa arbetsgivare försökt att skapa direkta kontakter med arbetssökande. De flesta arbetsgivare har bett om råd och vägledning i hur man bör handla i denna typ av situationer och vad som är rimliga avgifter att ta ut av arbetstagare för exempelvis språkundervisning som ges i ursprungslandet. I viss mån har liknande problem visat sig även i de finska förmedlingsföretagens verksamhet i Finland. Det är till exempel inte tydligt för arbetsgivaren på vilket sätt den arbetsgivare som ansvarat för rekryteringen har ordnat med den språkundervisning och det boende för arbetstagarna, som man tar ut en avgift för av arbetstagaren. Vid oskälig avgiftsdebitering av arbetstagare kan det i slutändan handla om diskriminering i form av profitering eller människohandel. För att undvika den typen av otrevligheter kommer utrikesministeriet under 2009 att försöka arbeta för att arbetsgivare som rekryterar arbetskraft utomlands, i synnerhet bärplockare, ska rekrytera den arbetskraft de behöver i närområdena och inom EU, så att de inkomster som är avhängiga av bärplockarnas naturförhållanden och därigenom osäkra inte går åt till stora resekostnader och leder till skuldsättning.

I rapporten från Ursprungslandsprojektet behandlas även rekryteringspraktiker. Arbetsgruppen ansåg det viktigt att de som är inblandade i rekryteringen tillsammans kommer överens om hur rekryteringen ska gå till, vilket ger en mer samordnad process samtidigt som man kan dra nytta av synergier. Gemensamma rutiner skulle även underlätta för finländska beskickningar utomlands i frågor som rör arbetskraftsinvandring och skulle kunna ge en bättre vägledning vid kartläggning av lämpliga samarbetspartner i ursprungsländerna. I ett första stadium kommer det att handla om en grupp på cirka 30 personer. Till stöd för projektet har det i oktober 2008 grundats ett nätverk som har som syfte att även få till stånd en verksamhetsmodell för kommuner och samkommuner för att säkra enhetlig och etisk rekrytering.

## **4.3 Samarbete med tredje land**

Ursprungslandsprojektet har till uppgift att utreda vilken typ av samarbete myndigheterna skulle kunna bedriva med i synnerhet tredje land för att främja utländsk arbetskraftsinvandring och vilka åtgärder (inklusive utbildningssamarbete och -

program) detta skulle kräva av myndigheterna i Finland och finländska beskickningar utomlands. Den migrationspolitiska ministerarbetsgruppen godkände arbetsgruppens rekommendationer i oktober 2008. Denna siffra är baserad på dessa rekommendationer.

Utöver EU-länderna kommer det även många arbetstagare från dess närområden till Finland, i synnerhet från Ryssland och Ukraina. Även återflyttningen av ingermanfinländare från Ryssland fortsätter. Varje år flyttar flera hundra ingermanfinländare till Finland med sina familjer. De är den enda utländska gruppen för vilka man enligt lag anordnar flyttförberedelser och testar språkkunskaper innan de flyttar till Finland. Det förekommer även många andra naturliga flyttrörelser mellan närområdena i Finland och nordvästra Ryssland, som enligt rekommendationerna i Ursprungslandsprojektet bör utvecklas så att det gynnar båda parter. Utöver närområdena har de finska arbetsgivarna varit särskilt intresserade av de folkrika länderna i Sydostasien som Kina, Vietnam och Filippinerna.

Ursprungslandsprojektets arbetsgrupp ansåg det inte motiverat att sluta bilaterala avtal med de ursprungsländer för arbetstagare som är centrala för Finland för att främja arbetskraftsinvandring. För det första bör arbetstagarens möjlighet att skaffa arbetstagare från vilket land som helst inte begränsas, även om man inte bör rekrytera yrkesverksamma inom särskilt hälsovården och utbildningssektorn i länder där samhällsutvecklingen skulle äventyras om dessa personer utvandrade. Dessutom är den bilaterala avtalsmodellen tung och att förbereda och eventuellt ändra avtalen är en lång process som knappast kan tillgodose de aktuella behoven på arbetsmarknaden på ett tillräckligt flexibelt sätt. Arbetsgruppen ansåg det mer ändamålsenligt att statsförvaltningen stödjer arbetstagarnas rekrytering i ursprungsländerna administrativt med lätta och tidsbegränsade system. Även om det av ovanstående skäl inte är väsentligt att namnge länderna blir det viktigt då man börjar planera administrativa stödåtgärder för arbetskraftsinvandring, exempelvis till Finlands beskickningar.

Arbetsgruppen ansåg det även viktigt att det över huvud taget vore bra att utöka samarbetet med de länder varifrån det kommer arbetstagare till Finland. Man bör till exempel genomföra program för tjänstemannautbyte mellan länderna och projekt som främjar rörligheten bland och underlättar för arbetstagarna, exempelvis med projektmedel. Man bör på olika sätt skapa samarbetsnätverk med olika instanser och skaffa information om i synnerhet utbildning, möjligheter till språkundervisning och arbetsförmedlingsmetoder. Samarbetet bör utformas så att det gynnar båda parter. Exempelvis utbildningssamarbete och samarbete mellan läroinrättningar för att utveckla yrkesutbildningen är sannolikt ett samarbete som skulle gynna båda parter.

Huvudparten av Finlands beskickningar utomlands hanterar redan nu frågorna om arbetskraftsinvandring. De tar emot ansökningar om uppehållstillstånd från arbetstagare, tillhandahåller rådgivning och förhör dem som ansöker om tillstånd. Beskickningarna har även till uppgift att förmedla information till finländska arbetsgivare och deras representanter om arbetslivet och utbildningsnivån i anställningslandet samt information

om det finländska samhället till de arbetssökande. Särskilt i de länder man rekryterar arbetskraft från i stor skala behöver beskickningarna fokusera mer på frågor rörande arbetskraftsinvandring.

Expertkunskaper om de lokala arbets- och utbildningsförhållandena behövs främst för att få rätt inriktning på rekryteringen samt för att se till att arbetstagaren inte hamnar i en situation där han eller hon blir exploaterad redan i ursprungslandet och därmed i en beroendeställning till arbetsgivaren även i Finland. Just bristfällig informationsförmedling om arbetskraftsbehovet öppnar upp en möjlighet för mellanhänder att ta ut oskäligen avgifter av dem som är intresserade av att arbeta utomlands. De flesta missbruk härrör ur spridning av felaktig information från olika arbetsförmedlares sida om vilka avgifter som tas ut av de finländska myndigheterna. Ett mer synligt deltagande från beskickningarna och övriga statsförvaltningens sida i arbetstagarens flyttprocess skulle förmodligen minska de negativa företeelserna inom förmedlingen.

Ursprungslandsprojektets arbetsgrupp framhöll att beskickningarna i de länder som finländska arbetsgivare rekryterar flest arbetstagare från bör få resurser för att tillsätta en arbetskraftssamordnare som anställs under en begränsad tid. Samordnaren skulle ha till uppgift att hjälpa både finländska arbetsgivare och deras representanter i ursprungslandet och arbetstagare som planerar att flytta till Finland. Man skulle kunna påbörja försöket på Finlands ambassad i Vietnam, som inom ramen för tillgängliga resurser har deltagit i de finländska arbetsgivarnas och vietnamesiska aktörernas gemensamma projekt.

#### ÅTGÄRDSFÖRSLAG

6. Arbets- och näringsministeriet tillsätter en arbetsgrupp som har som uppgift att definiera den offentliga internationella arbetskraftsservicens uppgifter och samarbetsformer vid rekrytering från länder utanför EU/EES-området. Arbetsgruppen har till uppgift att planera serviceprodukter till stöd för rekrytering, utveckla samarbeten mellan olika aktörer, genomföra de nödvändiga ändringarna i lagstiftningen och förbereda projekt som ska genomföras tillsammans med tredje land.

7. De projekt inom arbetskraftsinvandring som finansieras av ESF och Eures-nätverket utökar samarbetet med och informationsförmedlingen till de finländska beskickningarna i Europa rörande arbetsmarknadssituationen, rekryteringsevenemang och mässor. Ansvariga myndigheter är arbets- och näringsministeriet, ESF-strukturen som är ansluten till inrikesministeriet och utrikesministeriet/de utländska beskickningarna.

8. I de kvantitativa och kvalitativa resurserna till TE-byråerna bör man uppmärksamma effekterna av den ökande invandringen. Man måste se till att TE-byråerna har de nödvändiga personalresurserna.

9. Inrikesministeriet börjar sammanställa en befattningsbeskrivning och finansiering för en kontaktperson i migrationsfrågor som skulle arbeta på finländska beskickningar i länder som är centrala för Finland ur migrationssynpunkt. Även frågor rörande arbetskraftsinvandring skulle ingå i befattningsbeskrivningen. Som en del av beredningen utreds möjligheten att sätta igång ett försök med en arbetskraftsamordnare under en kort tid med målet att skapa en verksamhetsmodell för frågor som rör arbetskraftsinvandring för kontaktpersonen i migrationsfrågor.

10. Inrikesministeriet och arbets- och näringsministeriet strävar efter att verka för att de finländska aktörerna ska bedriva samarbete med medlemsländerna i Europeiska unionen, i synnerhet med de baltiska och nordiska länderna, i frågor som rör utländsk arbetskraft med hjälp av exempelvis EU:s (kommissionens) projektfinansiering.

11. Inrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet samt utrikesministeriet utreder möjligheterna till pilotprojekt med exempelvis projektfinansiering med arbetsgivare inom säsongsbetonade branscher för att befästa de kanaler som arbetstagarnas kommer genom så att de blir mer organiserade än de är idag. Man kommer att försöka rikta in verksamheten mer på närområdena.

## 5 Strategi för ökad attraktionskraft och information om Finland

Ett sätt att öka tillgången till utländsk arbetskraft som nämndes i det invandringspolitiska programmet är aktiv förmedling av information om Finland och de lediga arbeten som finns i landet. Man har satsat på en aktiv förmedling av information i ESF:s utvecklingsprogram för arbetskraftsinvandring. Stödstrukturen för det utvecklingsprogram som inrättats av inrikesministeriet har till uppgift att sammanställa den strategi för ökad attraktionskraft för Finland som fastställs i projektplanen och genomförandet av åtgärderna i den genom information. Strategin för ökad attraktionskraft och dess genomförande bör planeras på bred bas mellan olika myndigheter och övriga aktörer.

Utrikesministeriet håller på att dra igång ett program som har som syfte att öka kännedomen om Finland för att förbättra den internationella konkurrenskraften. Inom undervisningsministeriets sektor färdigställdes i januari 2009 högskolornas internationaliseringsstrategi med vars hjälp man främjar högskolornas attraktionskraft som internationellt kända studie-, forsknings- och arbetsmiljöer. Även arbets- och näringsministeriet effektiviserar informationsförmedlingen om den finländska arbetsmarknaden, spelreglerna i arbetslivet och lediga arbeten för utländska arbetssökande.

I utarbetandet av åtgärdsprogrammet har medlemmarna i arbetsgruppen och deltagarna i diskussionerna upprepade gånger lyft fram behovet av informationsförmedling i en rad olika frågor som rör arbetskraftsinvandring till olika målgrupper.

Informationsförmedlingen har tydligt betraktas som en uppgift för den offentliga förvaltningen. Såväl arbetsgivare som arbetstagare behöver tydlig och lättförståelig information. Informationen behövs i såväl ursprungsländerna som i Finland. Arbetsgivarnas behov av information handlade om frågor som rör arbetstagares ansökan om uppehållstillstånd, rekryteringsmöjligheter och vägledningsmaterial riktat till arbetstagare. Arbetstagare som planerar att flytta till Finland behöver sanningsenlig information om Finland och arbetsförhållandena i landet, det finländska samhället och kulturen, boende samt rättigheter och skyldigheter. Informationen bör främja integrationen av arbetstagaren och hjälpa arbetstagaren om att fungera i vardagslivet.

Med hjälp av informationsförmedling vill man även förebygga utnyttjande av arbetskraft genom att förmedla information om avgifter och det som är avgiftsfritt. Man kan få arbete i Finland utan att betala orimliga förmedlings- och serviceavgifter. Det är också mycket viktigt att förmedla information om prisnivå i landet (hyror, skatter, livsmedel etc.) så att de nyanlända får rätt bild av den levnadsnivå som går att uppnå med den utlovade lönen. De som flyttar till Finland bör även få en tydlig bild av vad som är tillåtet i det finländska samhället och inte.



I diskussionerna lyfte man även fram de rådande attityderna gentemot utlänningar och vikten av att uppnå likabehandling. För att arbetsgivarna och arbetsplatserna verkligen ska vara redo att ta emot invandrare och för att undvika uppkomsten av parallella arbetsmarknader bör man kunna erbjuda tillräcklig utbildning och information om likabehandling av invandrare och mångfald på arbetsplatserna. I informationsförmedlingen kan man dra nytta av exempelvis webbplatsen [www.yhdenvertaisuus.fi](http://www.yhdenvertaisuus.fi) som upprätthålls av inrikesministeriet. Överhuvudtaget bör man integrera främjandet av likabehandling och mångfaldsberedskap inom arbets- och näringslivet och inkludera detta i den normala verksamheten istället för att vidta åtgärder i form av separata projekt.

Brist på information i frågor som rör arbetskraftsinvandring är inte ett problem. Problemet ligger snarare i att informationen är splittrad och kommer från olika källor samt är svår att hitta. Exempelvis saknas det en enhetlig informationsförmedling på exempelvis internet för dem som är intresserade av att komma till Finland. I första hand bör man kartlägga den befintliga informationen på internet och länka den till ett och samma domännamn. Den nya webbplatsen skulle främst kräva att man skapade presentationstexter och korta introduktionstexter samt vid behov tillhandahöll information som saknas. För att webbplatsen ska fungera med länkarna krävs det att var och en av myndigheterna producerar och underhåller tydlig information skapad ur invandrarnas synvinkel på den egna webbplatsen.

I stödstrukturerna för ESF-utvecklingsprogrammet har man öronmärkt pengar för att skapa och genomföra en strategi för ökad attraktionskraft för Finland. Informationskampanjen och produktionen av material för strategin ska ske med hänsyn till rekommendationerna från Ursprungslandsprojektet. Utöver den gemensamma webbportalen finns det även ett behov av tryckt informationsmaterial för att kunna dela ut på exempelvis mässor eller till personer som ansöker om uppehållstillstånd på beskickningar.

## ÅTGÄRDSFÖRSLAG

12. Inrikesministeriets ESF-stödstruktur planerar och bekostar strategin för ökad attraktionskraft för Finland och för dess genomförande i brett samarbete med olika myndigheter och andra centrala aktörer. ESF-stödstrukturen producerar även broschyrer med en presentation av Finland som land att arbeta i som en del av strategin.

13. Inrikesministeriets ESF-stödstruktur samordnar arbetet med att samla ihop och länka den befintliga informationen på internet om att invandra till och arbeta i Finland till en gemensam domän, <http://virtual.finland.fi>, som är en pr-sida som är en bred presentation av Finland.

14. De centrala myndigheterna och organisationerna när det gäller arbetskraftsinvandring sammanställer tillräckligt med aktuell information om Finland som arbets- och studieland på de egna webbplatserna samt översätter dem till de nödvändiga språken. Informationen länkas till webbplatsen [virtual.finland.fi](http://virtual.finland.fi).

## 6 Utvecklande av vägledningssystemet

Alla arbetstagare som kommer till Finland från utlandet kommer inte hit för att stanna. Arbetet i Finland kan vara under några månader eller år, och vissa av de anställningar som var avsedda som tillfälliga kan förlängas. I synnerhet om familjen följer med kan det bli fråga om en längre vistelse, eftersom man ofta inte vill avbryta barnens skolgång. Bortsett från arbetstagare som är utsända för korta perioder är nästan alla i behov av åtgärder som främjar integrationen: språkundervisning, orienterande rådgivning om det finländska samhället, vägledning och utbildning.

I Finland är integrationen av invandrare reglerad enligt lag. Enligt lagen berörs de personer av integrationsåtgärderna som ansöker om utkomststöd från kommunens socialservice eller anmäler sig som arbetslös arbetssökande hos Arbetskraftsbyrån. Huvudparten av de integrationsåtgärder som erbjuds i Finland är till för behoven hos dem som omfattas av integrationslagstiftningen och det är i regel endast de som har tillgång till dem. Vägledningen och rådgivningen till dem som kommer direkt till Finland för att arbeta är splittrad och organiserad på många olika sätt. Detsamma gäller språkundervisningen.

Integrationslagens tillämpningsområde har granskats i den redogörelse till riksdagen som godkändes av statsrådet den 2.10.2008 om genomförandet av integrationslagen. Enligt utvecklingsförslaget i redogörelsen bör integrationslagens tillämpningsområde ändras så att man tar hänsyn till de ändringar som skett i verksamhetsklimatet när det gäller invandring. Tillämpningsområdet bör vidgas så att det oavsett skäl till invandringen även berör de personer vars vistelse i Finland beräknas vara i minst ett år. Om denna förutsättning blev verklighet skulle de personer som flyttar till Finland på grund av arbete och deras familjemedlemmar ha rätt till individuella integrationsåtgärder när de anländer till landet.

### 6.1 Väglednings- och rådgivningstjänster

Behovet av vägledning och rådgivning vid flytt till ett nytt land varierar mellan individer och beror på hur lång vistelsen är och vistelsens art, livssituationen samt personens utbildnings- och arbetslivsbakgrund. Utan den hjälp som språkundervisning ger kan det bli svårt att hitta även bastjänsterna. Annan vägledning och rådgivning till arbetstagare som just anlänt till landet än den som anordnas av arbetsgivaren erbjuds endast sporadiskt på olika orter.

Fpa och Skatteförvaltningen öppnade på prov ett servicekontor i Helsingfors centrum år 2008 för utlänningar som flyttat till huvudstadsområdet för att arbeta. Där ger man rådgivning och erbjuder Fpa:s och Skatteförvaltningens tjänster i ankomstskedet på en och samma plats. Utöver de som arbetar och söker arbete betjänar kontoret även

utländska företagare och studenter. Också arbetsgivare som rekryterar utländska arbetstagare och företag som förmedlar arbetskraft från utlandet kan få rådgivning och vägledning på servicekontoret. Vid behov kan kunden slussas vidare antingen till Fpa:s eller Skatteförvaltningens kontor eller till andra servicekontor inom den offentliga förvaltningen. Servicekontoret drivs i samarbete med övriga myndigheter och organisationer som är viktiga för invandrare. Under provotiden utreds möjligheterna att senare få med fler aktörer.

Att anordna språkundervisning och orientering till det finländska samhället samt de grundläggande vägledningstjänsterna och att ordna inflyttningen (s.k. inflyttningsservice innefattar ordnande av bostad, registrerings-, skatte- och bankärenden) för nyanlända arbetstagare från utlandet ligger för närvarande på arbetsgivarens ansvar. Större arbetsgivare köper ofta inflyttningsservice till de arbetstagare som kommer från utlandet från exempelvis bemanningsföretag. För mindre arbetstagare kan det vara svårt att ordna med inflyttningsservice, i vissa fall har kommunen eller projekt med många inblandade aktörer kunnat delta i anordnandet av inflyttningsservice och tillhandahålla vägledning i de basjänster som kommunen erbjuder.

Inom ESF-projekten kommer man under programperioden att utveckla olika modeller för organiseringen av inflyttningsservice. Målet är även att testa hur vägledningen skulle kunna anordnas redan innan ankomsten till landet. Inom ramen för situationen i ursprungslandet och de befintliga resurserna är det möjligt att i inledningsskedet ordna med informationsförmedling, språkundervisning och eventuellt också fortbildning för att komplettera yrkeskunskaperna. Efter ankomsten till landet kan vägledningen fortsätta och breddas i enlighet med arbetstagarens och familjens behov både på arbetsplatsen under arbetstid och på fritiden. Inom ESF-programmet utvecklas även olika inlärningsmiljöer som möjliggör självstudier, oftast via internet. Dessa kan de nyanlända dra nytta av redan i förberedelserna inför flytten i hemlandet.

## **6.2 Undervisning i finska och svenska**

Att behärska finska eller svenska samt det grundläggande i den finska arbetskulturen är av väsentlig betydelse inom de allra flesta yrken. Bortsett från utlandsfinländare samt några ingermanfinländare och ester besitter i regel arbetstagare som kommer till Finland inte grundläggande kunskaper i finska. Att förvärva de språkkunskaper som behövs i arbetslivet är den allra mest centrala utmaningen för arbetskraftsinvandring. Att förvärva språkkunskaper är i allmänhet en lång process och alla lär sig inte språk på samma sätt och i samma takt. Det finns många arbetsuppgifter som man kan klara av med begränsade språkkunskaper, medan det inom exempelvis vårdyrken och många akademiska yrken är en väsentlig del av hela yrkesfärdigheten.

Vad beträffar arbetskraftsinvandring är de viktiga riktlinjegivande frågorna i vilken utsträckning man bör skaffa sig språkkunskaper samt vem som ska anordna och bekosta det. Det vore önskvärt att de som kommer till Finland för att arbeta redan i ursprungslandet kunde lära sig grunderna i språket och sätta sig in i övriga frågor som rör den finländska arbetskulturen.

För närvarande anordnas och bekostas språkundervisning för arbetstagare på många olika sätt. I synnerhet de stora arbetsgivarna anordnar och bekostar språkundervisning som en del av personalutbildningen och utbildar den personal de rekryterar redan i ursprungslandet. Arbetsgivaren kan få stå för en del av kostnaderna för språkundervisning i ursprungslandet, exempelvis då det är en förutsättning att delta i avgiftsbelagd språkundervisning för att få arbetet. Även efter ankomsten till Finland har arbetsgivaren kunnat erbjuda språkundervisning som personalutbildning, antingen avgiftsbelagd eller gratis, på arbetstid eller utanför arbetstid.

En del av arbetstagarna går på språkkurser på fritiden eller som anordnas inom ramen för det fria bildningsarbetet. Språkstudier har även kunnat ingå i den samanskaffningsutbildning som bekostas gemensamt av arbetsgivaren och arbets- och näringsförvaltningen. Den integrationsutbildning som bekostas av arbetsförvaltningen enligt den nuvarande modellen har däremot utlänningar som kommer till Finland för att arbeta ingen tillgång till. Den är endast avsedd för de invandrare som omfattas av integrationslagen som befinner sig utanför arbetsmarknaden.

Språkundervisning finns i varierande former utanför arbetstid och integrationsutbildningen. Det anordnas främst genom det fria bildningsarbetet på medborgarinstitut, kvällsgymnasier, universitet och i viss mån på privata språkskolor. Medborgarinstituten ägs bortsett från några undantag av kommunerna. Av undervisningsministeriets utgifter för vuxenutbildning under huvudtiteln i budgeten går cirka en femtedel till det fria bildningsarbetet, vars uppgifter och finansieringsgrunder är fastställda i lagen. Målet är att utgående från principen om livslångt lärande stödja en mångsidig utveckling av individers personlighet och förmåga att fungera i samfund samt främja demokrati, jämlikhet och pluralism i det finländska samhället. En beredningsgrupp tillsatt av undervisningsministeriet har utarbetat ett förslag på utvecklingsprogram för det fria bildningsarbetet för åren 2009–2012 (OPM 2009:12). Utvecklingsprogrammet innefattar förslag på reformer av lagstiftningen, finansierings- och styrningssystemet samt läroanstaltsstrukturen för det fria bildningsarbetet under de närmaste åren. Beredningsgruppen föreslår ett ökat globalt tänkande och en större kulturell mångfald inom uppgifterna för det fria bildningsarbetet i samband med förnyelsen av lagstiftningen. Beredningsgruppen föreslår att språkundervisningen för invandrare och andra studier fortfarande bör aktiveras med hjälp av studiesedlar.

Ansvar för att anordna språkundervisning i finska/svenska bör klargöras, i synnerhet för de utlänningar som kommer direkt för att arbeta, och man bör komma överens om finansieringsansvaret. Integrationsutbildningen och språkundervisningen i finska som

ges utanför arbetstid bör utökas och kursinnehållet utvecklas för att på ett bättre sätt uppmärksamma behoven hos dem som kommer till landet direkt för att arbeta.

## 6.3 Yrkesutbildning för nyanlända

Finland kommer främst att behöva arbetstagare som har en bra yrkesutbildning. I rekryteringen av utländska arbetstagare måste man utgå ifrån att deras yrkeskunskaper i så hög grad som möjligt motsvarar de krav som ställs för arbetet, och att de har ett så litet behov av fortbildning som möjligt.

Man kan anta att den orientering och yrkesmässiga fortbildning som arbetstagarna behöver varierar stort. Hur stort behov som finns beror på de kunskaper som personen i fråga har skaffat sig i ursprungslandet och de arbetsuppgifter som han eller hon utför i Finland. Det är nästan omöjligt att på göra en generell bedömning av hur stort behovet av orientering är och vilken typ av yrkesmässig fortbildning utländska arbetstagare behöver. I allmänhet uppstår nästan alltid så kallade kunskapsunderskott vid flytt till ett nytt land, vilket har att göra med de innehållsmässiga kunskapskraven för yrket eller tekniska skillnader, för att inte tala om skillnader i arbetskultur.

Den (yrkesmässiga) fortbildning som arbetstagarna behöver kan arbetsgivarna skaffa på egen bekostnad och vid behov anordna undervisning redan i ursprungslandet på de läroanstalter som finns där. Enligt den nuvarande lagstiftningen är det inte möjligt att anordna yrkesutbildning för arbetstagare med offentliga medel i form av arbetskraftspolitisk utbildning som finansieras av arbets- och näringsförvaltningen. I Finland har arbets- och näringsförvaltningen dock i varierande grad deltagit i anordnandet och finansieringen av utbildningar för utländska arbetstagare, i regel som samanskaffningsutbildning, vilket innebär att arbetsgivaren står för en del av kostnaderna. Även läroavtalsutbildning har använts i viss utsträckning. TE-centralerna och TE-byråernas praxis och tolkning varierar dock.

Enligt utredningar av OECD värdesätter utländska yrkesutbildade personer länder i vilka man känner till och erkänner deras yrkeskunskaper och där de på ett smidigt sätt får arbetsuppgifter som motsvarar deras utbildning och kompetens. Att erkänna utbildningar som motsvarande examina i mållandet bidrar även till att den utländska arbetstagaren får en jämlik ställning på arbetsmarknaden. Enligt en utredning som gjordes för arbets- och näringsförvaltningens anställda år 2008<sup>8</sup> kan man för närvarande endast i begränsad utsträckning erkänna och dra nytta av invandrares yrkeskunskaper.

---

<sup>8</sup> Hanna-Maria Hyttinen: Maahanmuuttajapalveluiden organisointi ja työvoiman rekrytointi ulkomailta – kysely työ- ja elinkeinohallinnolle. Arbets- och näringsministeriet, 2008.

Utredningen fokuserade på utveckling av yrkeskunskaper för invandrare som redan befinner sig i landet, men samma frågeställningar är förmodligen aktuella även för dem som kommer för att arbeta. Enligt utredningen bör man utveckla kompetenskartläggningar och fristående examina samt på basis av dessa skräddarsydda och individuella arbetslivsorienterade utbildningslösningar. Även systemet för erkännande av examina bör utvecklas i synnerhet när det gäller högutbildade genom att man ser till att det finns behörighetsutbildningar som leder till erkännanden av examina.

Enligt regeringsprogrammet har undervisningsministeriet förberett en totalreform av den yrkesinriktade vuxenutbildningen (AKKU). Styrgruppen avslutar sitt arbete före slutet av 2010. AKKU-styrgruppen lämnade in sin första mellanrapport i juni 2008 och den andra i mars 2009 (Undervisningsministeriets promemorior och utredningar 2009:1).

I AKKU-styrgruppens andra mellanrapport konstateras det att arbetsrelaterad invandring och utbildningen som stöder sysselsättning och integration för invandrare utgör en central del av vuxenutbildningspolitiken för 2010-talet. De närmaste åren kommer det att behövas fler utbildningstjänster som är särskilt riktade till invandrare, men på längre sikt kommer utgångspunkten att vara principen om integrering. I ett övergångsskede behövs det särskilda satsningar på språkundervisning, arbetslivskompetens samt rådgivningstjänster som främjar placering på utbildningar och sysselsättning. I språkundervisningen för invandrare bör man i synnerhet bredda yrkesutbildningen kombinerat med och som en del av utvecklande av språkkunskaper som sker inom arbetslivet. De resurser som krävs för servicen för invandrare uppgår till ungefär en och en halv gång de resurser som satsas på majoritetsbefolkningen. Efterfrågan på tjänster är störst i huvudstadsområdet och större städer, vilket gör det svårare att skjuta till tillräckliga resurser i den takt som den ökande efterfrågan kräver.

För att svara på invandrarnas efterfrågan på vuxenutbildning måste extraresurserna fortfarande inriktas på förberedande utbildning för yrkesutbildning, läroavtal anpassade till invandrare och annan yrkesmässig vidarebildning, förberedande utbildning för utbildningar på högskolenivå, till exempel yrkeshögskoleutbildning, öppen högskoleundervisning och specialiseringsstudier, behörighetsgivande utbildning och fortbildning för undervisningspersonal samt språkundervisning i finska och svenska på alla nivåer. Som en del av det så kallade recessionspaketet finns det anledning att inkludera ett effektiviseringsprogram för språkundervisning för invandrare i det planerade tillfälliga vuxenutbildningsprogrammet. Samtidigt behöver man sätta fart på den behörighetsgivande utbildningen och fortbildningen för undervisnings- och vägledningpersonal med invandrarbakgrund.

AKKU-styrgruppen föreslår följande åtgärder för att förbättra utbildningsmöjligheterna för invandrare.

- Språkundervisningen i finska och svenska för invandrare utökas under åren 2009–2011 som en del av recessionsåtgärderna och utbudet utökas permanent till en nivå som motsvarar efterfrågan.
- Det allmänna språkexamenssystemet utvecklas och utnyttjas i uppvisandet av de språkkunskaper som krävs inom utbildning, i arbetslivet och för att få medborgarskap.
- Invandrades språkundervisning integreras med den yrkesinriktade vuxenutbildningen och vuxenutbildningen på högskolenivå samt den inläring som sker på arbetsplatserna.
- Väglednings- och rådgivningstjänsterna riktade till invandrare effektiviseras så att tjänsterna finns tillgängliga direkt efter ankomsten till landet för att snabba på övergången till utbildning och arbete och att tjänsterna effektiviseras i synnerhet i övergångsskedena i studierna för att säkerställa placering på fortsättningsutbildningar samt för att förhindra en diskriminerande utveckling.
- Rådgivnings-, väglednings- och utbildningstjänster riktade till högutbildade invandrargrupper utökas som ett samarbete mellan arbets- och näringsförvaltningen och högskolorna för att dra nytta av tidigare kompetens samt främja relevant sysselsättning.
- Behörighetsgivande utbildning och fortbildning för undervisningspersonal med invandrabakgrund och undervisningspersonal som är verksamma inom utbildning för invandrare utökas och mer resurser ges till detta syfte.



## ÅTGÄRDSFÖRSLAG

15. I totalreformen av integrationslagen tar man hänsyn till integrationsbehoven hos dem som kommer till landet för att arbeta. Beredningen av lagen görs på inrikesministeriet. Regeringens proposition till integrationslag ska läggas fram för riksdagen år 2010.

16. Instanser som har med arbetskraftsinvandring att göra uppmanas att ansöka om offentlig projektfinansiering (bland annat från ESF och integrationsfonden) för att inrätta modeller för studier i olika språk, vägledning och integration såväl i Finland som i ursprungslandet.

17. Statens ämbetsverk och kommunerna bör förbereda sig på att ge vägledning och rådgivning om sina tjänster även till utlänningar som kommer till landet för att arbeta samt deras familjemedlemmar.

18. Arbetsgivare som rekryterar arbetstagare från utlandet uppmuntras att i god tid inleda ett samarbete med kommunen och den lokala TE-byrån för att kunna förbereda sig för de nya invånarna och deras behov av bastjänster.

19. Arbetstagare som rekryterats från utlandet är en heterogen grupp vars behov av språkundervisning varierar bland annat beroende på vistelsens längd och arbetsuppgifterna. För närvarande finns det ingen enhetlig praxis när det gäller att ordna med språkundervisning och för hur kostnaderna för detta ska fördelas. De fördelas i regel mellan statsförvaltningen, arbetsgivaren och arbetstagaren, och vilken instans som står för den största delen varierar från fall till fall. Ansvaret för organiseringen och kostnaderna bör klarläggas och man bör upprätta en gemensam praxis.

20. Undervisningsministeriet utvecklar som en del av genomförandet av utvecklingsprogrammet för det fria bildningsarbetet 2009–2012 språkundervisningen för invandrare.

21. Arbets- och näringsministeriet ser över sitt utbildningsutbud till personer som kommer till landet med olika uppehållstillstånd, inklusive dem som kommer med uppehållstillstånd för arbetstagare.

22. Undervisningsministeriet utvecklar ett utbildningsutbud riktat till invandrare som en del av verkställandet av totalreformen av vuxenutbildningen.

## 7 Utveckling av arbetslivet och främjande av företagande

Att främja likabehandling och icke-diskriminering i arbetslivet blir ännu viktigare i och med att antalet arbetstagare med utländsk bakgrund ökar på arbetsmarknaden och i arbetslivet. Diskriminering i arbetslivet har en negativ inverkan på sysselsättningen och möjligheten att avancera i arbetet för de invandrare som bor i landet samt på infriandet av arbetsvillkoren när det gäller utländska arbetstagare. Övervakningen av arbetsvillkoren när det gäller utländska arbetstagare är av central betydelse för att skapa en invandringspolitik för en hållbar arbetskraft. Diskriminering i arbetslivet har på många sätt även en inverkan på utvecklingen på arbetsmarknaden.

Den strukturella förändring av arbetsmarknaden som arbetskraftsinvandringen för med sig påverkar även ledning och utveckling av arbetsplatser. För att leda en multikulturell arbetsplats behöver man nya typer av färdigheter. Utmaningarna med mångfald på arbetsplatsen bör kunna vändas till en resurs, så att man till fullo kan dra nytta av sådant som personalens arbetsinsatser och nyskapandeförmåga, upptäcka duktiga potentiella arbetstagare, maximera de befintliga marknaderna och skapa nya affärsverksamheter, effektivisera tidsanvändningen samt genom allt detta förbättra organisationens produktivitet. Ledning av mångfald är ett ämne man i viss mån redan har forskat i och utvecklat i Finland. Än så länge har tillämpningen av verksamhetssätt som främjar mångfald på arbetsplatser dock endast skett i projektform. Enheten för juridiska frågor på inrikesministeriet har som en del av en bredare projekthelhet tillsammans med arbets- och näringsministeriet satt igång ett projekt (YES – Yhdenvertaisuus etusijalle, Likabehandling först och främst), som har som mål att främja likabehandling i arbetslivet. Detta görs bland annat genom att:

- Öka arbetsmarknadsorganisationernas samt arbets- och näringsförvaltningens kunskaper och kompetens när det gäller rekrytering av och rådgivning till arbetstagare med utländsk bakgrund,
- Förbättra arbetsgivarnas beredskap inför att vägleda och informera arbetstagare med utländsk bakgrund på ett mer ingående och grundläggande sätt, i synnerhet i frågor som rör arbetssäkerhet,
- Öka arbetsplatsernas beredskap att ta emot arbetstagare med utländsk bakgrund,
- Skapa lika möjligheter på arbetsplatsen samt till att delta och påverka samt avancera i karriären.

Även ESF-programmen har som mål att utveckla det finländska samhällets beredskap att rekrytera och ta emot utländsk arbetskraft.

## 7.1 Främjande av företagande

Enligt arbets- och näringsministeriets senaste Företagsamhetsöversikt<sup>9</sup> finns det cirka 6 400 företag som drivs av invandrare, vilket är ungefär tre procent av alla företag. Sedan år 2000 har antalet utländska företagare fördubblats. Invandrarnas företag sysselsätter cirka 20 500 personer. De invandrare som redan befinner sig i Finland är mer intresserade av att bli företagare än finländarna. Enligt en enkät utförd för arbets- och näringsförvaltningen<sup>10</sup> angav hela 95 % av tjänstemännen inom kundservice att de hade diskuterat med sina invandrarkunder om att bli företagare.

Tjänstemännen på arbetsförvaltningen upplevde dock att invandrarnas kunskaper om företagande var begränsad, vilket säkert är en av förklaringarna till deras intresse för att bli företagare, då de tror att det är lättare att driva företag än vad det är. Att främja företagande bland invandrare som en del av åtgärdsprogrammet för arbetskraftsinvandring är också viktigt av den anledningen att om deras partner flyttar med och det inte finns någon efterfrågan på deras yrkeskunnande så kan de ledas in på företagande.

Satsningar som man märkt har varit bra för företagande bland invandrare är enligt enkäten företagartutbildningar och förberedelser för företagande. Även företagsrådgivningscenter ger invandrare värdefull individuell vägledning i företagande samt utvärderar affärsidéer och förutsättningar för att bli företagare. Vidare upplevdes företagsrådgivarnas beredskap inför de särskilda tjänsterna för nya invandrarföretagare som tillräckligt.

Huvudparten av dem som svarade på ANM:s enkät ansåg att längre företagartutbildningar riktade till invandrare var nyttiga, att de uppmuntrade till företagande och att de stärkte beredskapen inför företagandet. Man ansåg att det finns ett behov av avsnitt i företagartutbildningarna på engelska och ryska. Även information i klartext om lagstiftningen i Finland när det gäller företagande ansågs nödvändig. Utöver tjänstemännen på arbetsförvaltningen har även arbetarskyddsdistrikten tagit upp problem som är en följd av utländska företagares bristande kunskaper om den finska arbetslagstiftningen.

I utvecklandet av tjänsterna strävar arbets- och näringsministeriet efter att bättre ta hänsyn till invandrarkundernas behov i synnerhet inom stödtjänsterna för nyetablerade företagare och byråernas arbetsgivar-tjänster. Vidare utreds andra sätt att förbättra förutsättningarna för invandrares företagande och öka arbetslivskunskapen.

<sup>9</sup> Yrittäjyyskatsaus. Arbets- och näringsministeriets publikationer 25/2008.

<sup>10</sup> Hanna-Maria Hyttinen: Maahanmuuttajapalveluiden organisointi ja työvoiman rekrytointi ulkomailta – kysely työ- ja elinkeinohallinnolle. Arbets- och näringsministeriet, 2008.

I samband med reformen av systemet med uppehållstillstånd för arbetstagare har man inte föreslagit några förändringar av systemet med uppehållstillstånd för näringsidkare. Orsaken till detta är att antalet tillstånd är så begränsat samt att det nuvarande systemet fungerar bra (bland annat TE-centralernas tjänstemän placerade i MIGRI:s lokaler).

#### ÅTGÄRDSFÖRSLAG

23. Som central utvecklare av arbetslivet fortsätter arbets- och näringsministeriet att främja likabehandling och ledning av mångfald i arbetslivet i samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna och övriga aktörer.

24. Arbets- och näringsministeriet fäster större vikt än tidigare vid invandrarkundernas behov inom stödtjänsterna för nyetablerade företagare. Man anser att det finns ett särskilt behov av att förbättra kännedomen om arbetslagstiftningen bland företagare med invandrabakgrund.

## **8 Högskolornas internationaliseringsstrategi och utländska examensstuderande**

Statsrådet drog i sitt regeringsprogram upp de strategiska utvecklingsriktlinjerna för forsknings-, innovations- och högskolesystemet, där ett övergripande mål var internationaliseringen av systemet. Högskolornas internationaliseringsstrategi har utarbetats under undervisningsministeriets ledning under 2008. I beredningen har man tagit hänsyn till den innovationspolitiska redogörelse som överlämnades till riksdagen av statsrådet i oktober 2008, enligt vilken Finlands ställning i det globala kunskaps- och värdenätverket förutsätter ett aktivt deltagande och internationell mobilitet hos de sakkunniga samt ett medveten utvecklande av en attraktiv innovationsmiljö. Statsrådet betonade stärkandet av kompetensgrunden, forskarnas och undervisningspersonalens rörlighet samt att skapa incitament för nätverksbyggande och främja kulturell mångfald. I beredningen har man dessutom tagit hänsyn till riktlinjerna rörande utländska examensstuderande i regeringens invandrapolitiska program, vilka stödåtgärder som kunde vidtas för att på ett bättre sätt vägleda dem genom den finska arbetsmarknaden och hur studieprogram riktade till dem samt språkundervisningen i finska och svenska skulle kunna utvecklas.

Utöver internationaliseringsstrategin som bygger på regeringsprogrammets principiella riktlinjer pågår det flera reformer med vars hjälp man strävar efter att bygga upp ett högskolesystem på internationellt hög nivå. Till dessa hör bland annat grundande av strategiska center för vetenskap, teknologi och innovation, en ökning av forskningsanslagen, en reform av universitetslagen och en förnyelse av yrkeshögskolelagen, som ger högskolorna en möjlighet att anordna beställningsutbildning som leder till examen och ett försök med terminsavgifter för studenter som kommer från länder utanför EU/EES-området vid olika magisterprogram på universitetet samt inom utbildningsprogram på yrkeshögskolor som leder till en högre yrkeshögskoleexamen.

Högskolorna fastställer tyngdpunkterna i sin internationella verksamhet med utgångspunkt i den nationella strategin i förnyelsen av sin strategi före år 2010. Under avtalsperioden 2010–2012 innefattar universitetens grundfinansiering strategifinansiering, och en grund för fördelningen är genomförandet av högskolornas internationaliseringsstrategi. Med projektfinsieringen till yrkeshögskolorna stöds utvecklingen som utgår från yrkeshögskolornas eget strategiarbete, som även innefattar genomförandet av högskolornas internationaliseringsstrategi.

Undervisningsministeriet utvärderar genomförandet av målen och åtgärderna i strategin år 2011, så att de nödvändiga åtgärderna kan preciseras under perioden. I samband med mellanutvärderingen granskas hur det har gått att påbörja genomförandet av strategin.

Dessutom utvärderar man huruvida man på något sätt bör ändra inriktning på strategin och tillhörande åtgärder.

Ett av de centrala målen med strategin är att förbättra kvaliteten på undervisningen i främmande språk. Högskolornas internationella utbildningsprogram utvärderas år 2010. Då utvärderar man även hur den service som erbjuds av högskolorna bidrar till att stödja integreringen i det finska högskolelivet och samhället av de utländska studenter som ingår i de internationella utbildningsprogrammen samt deras studier. De utvecklingsrekommendationer som blir resultatet av utvärderingen hjälper högskolorna att vidareutveckla den internationella undervisningen och studiemiljön. En internationell slututvärdering av hela internationaliseringsstrategin kommer att göras år 2016.

## **8.1 Mål med strategin, åtgärder och deras genomförande**

Slutresultatet av åtgärderna enligt strategin bör vara att de finska högskolorna blir internationellt kända och attraktiva studie-, forsknings- och arbetsmiljöer. De skulle bli kända som intressanta och tillförlitliga samarbetspartner som utför internationellt forsknings-, utbildnings- och kultursamarbete på hög nivå. Samtidigt är avsikten att verka för att den finska högskoleutbildningen och kunnandet är på så hög nivå att de även lämpar sig som exportprodukter.

Satsningarna på internationaliseringen sker genom att öka antalet utländska lärare, forskare och examensstuderande samt främja mobiliteten bland finska lärare och studenter. Man vill att högskolorna ska verka aktivt för att stärka den mångkulturella högskolemiljön och medborgarsamhället. Därför ses utbytesstudenter och examensstuderande, lärare, forskare och annan personal med utländsk bakgrund och som kommer till Finland som en resurs som gör det möjligt att få till stånd en internationalisering i Finland. Ett av de mål som satts upp är att invandrarnas andel av de högskoleutbildade bör motsvara deras andel av befolkningen som helhet.

Intressant för arbetskraftsinvandringen är målen i strategin att utveckla högskolornas kompetens som exportprodukt för att göra det möjligt för dem att sälja utbildnings- och forskningstjänster. Då undervisningsministeriet enligt programmet vid behov ska främja skapandet av samarbetsnätverk mellan högskolorna och tillväxtekonomier och utvecklingsländer med hjälp av samarbetsprotokoll mellan statliga myndigheter och andra flexibla system, kan man under denna punkt se tydliga beröringspunkter med samarbetet mellan högskolorna och aktörer som rekryterar arbetstagare från utlandet.

Målet är att öka närvaron och synligheten utomlands för Finlands högskoleutbildningar och forskning genom att stödja expertkunskaperna hos finländska beskickningar

utomlands och andra offentliga och privata organisationer som redan är på plats samt samarbetet mellan olika aktörer.

Man måste utöka antalet högskolor och i högre grad rikta undervisningen i de inhemska språken och kulturen både till studenter med invandrarbakgrund och studenter, lärare och forskare med andra modersmål. Undervisningsministeriet utökar studiesedelsystemet så att målgruppen även innefattas av utlänningar och personer med utländsk bakgrund som studerar och arbetar på högskolor. Högskolorna kan ansöka om studiesedelsunderstöd för att stödja undervisningen i inhemska språk. Studiesedelsystemets årliga anslag utökas från 2,7 miljoner euro till 3,7 miljoner euro. När det gäller språkutbildning kan studenten utöver högskolans eget utbud även välja bland utbudet hos vuxenutbildningen.

Högskolorna bör även främja möjligheterna för utländska studerande och studerande med utländsk bakgrund att få arbete på den finska arbetsmarknaden. Därför utvecklar undervisningsministeriet och högskolorna i samarbete med arbetslivet en praktikmodell som även stödjer utländska studenters och studerande med utländsk bakgrunds praktikmöjligheter.

#### ÅTGÄRDSFÖRSLAG

25. Tillsammans med inrikesministeriet tar ESF-stödstrukturen hänsyn till behovet av informationsförmedling i beredningen och genomförandet av strategin för ökad attraktionskraft när det gäller att göra de finska högskolorna till attraktiva studie-, forsknings- och arbetsmiljöer.

26. Genomförandet av högskolornas internationaliseringsstrategi i frågor som rör arbetskraftsinvandring följs upp i uppföljningsgruppen för detta åtgärdsprogram.

27. Migrationsverket, undervisningsministeriet, CIMO och högskolorna utökar samarbetet för att utveckla informationsutbytet med och informationsförmedlingen till utlänningar som är intresserade av att studera i Finland.

## 9 Uppföljning och utvärdering

Genomförandet av åtgärdsprogrammet för arbetskraftsinvandring förutsätter åtgärder inom olika förvaltningsområden och ett nära samarbete mellan olika aktörer. Enligt förordningen för projektet ska åtgärdsprogrammet upprättas för åren 2009–2011.

Under den innevarande regeringsperioden behöver man utvärdera de fastställda programmålen och åtgärderna ytterligare. En mellanutvärdering av programmet görs år 2010, då de nödvändiga åtgärderna kan preciseras. I mellanutvärderingen fäster man vikt vid hur de uppställda målen har motsvarat ändringarna i verksamhetsmiljön, om åtgärderna i programmet är tillräckligt heltäckande och effektiva för att nå målen samt om man på något sätt bör ändra inriktning på programmet och tillhörande åtgärder. Samtidigt utvärderas hur genomförandet av de enskilda åtgärderna har gått.

I en svår ekonomisk situation och med en växande arbetslöshet kommer det förmodligen att bli ännu svårare att jämka samman svårigheterna orsakade av recessionen på den inhemska arbetsmarknaden samt de strukturella rekryteringsproblemen och de långsiktiga förändringarna av arbetskraften som befolkningsutvecklingen för med sig. Att hantera dessa två motstridiga utvecklingstendenser kommer inte bara vara en utmaning för Finland, utan även för de övriga industrialiserade länderna. Man bör skaffa internationella jämförelseobjekt för de mål och åtgärder man valt i programmet. I synnerhet Norden är ett bra jämförelseobjekt. De nordiska ländernas storlek, språkområdets utbredning och deras internationella betydelse ligger nära varandra. I de nordiska länderna kan man identifiera liknande åtgärder för att stödja internationalisering.

### ÅTGÄRDSFÖRSLAG

28. Inrikesministeriet tillsätter en uppföljningsgrupp för genomförandet av åtgärdsprogrammet. Denna grupp kommer att ha som uppgift att utvärdera om initieringen av åtgärdsförslagen sker vid rätt tidpunkt och föra vidare de förslag som innefattas av åtgärdsprogrammet som inte ingår i övriga program. Den lyfter fram behov av ändringar och följer upp de övriga åtgärderna som ska genomföras inom ramen för de övriga programmen, som har beröringspunkter med arbetskraftsinvandring. I gruppen finns både myndigheter och arbetsmarknadsorganisationer representerade. Uppföljningsgruppen gör en mellanutvärdering av programmets genomförande och resultat år 2010 och en slututvärdering år 2012.



## 10 Åtgärdsförslag i sammandrag

1. Arbets- och näringsministeriet gör utredningar om utvecklingen för arbetskraftsutbudet och efterfrågan på arbetskraft, i synnerhet efterfrågan på arbetskraft rekryterad utomlands för att förutse behoven. Även i utvecklandet av andra typer av prognoser och tillhörande verktyg tar man bättre hänsyn till att ge stöd till invandringspolitiken.
2. De regionala migrationsmyndigheterna samt arbets- och näringsförvaltningens regionala myndigheter samarbetar med Landskapsförbunden och kommunerna i att trygga tillgången till arbetskraft i regionen, vid behov genom arbetskraftsinvandring. TE-byråernas uppgift är att främja tillgången till arbetskraft och förbättra sysselsättningen på lokal nivå.
3. Uppföljningen och statistikföringen av förvärvsarbete, yrken, bransch och nationalitet för de utlänningar som är bosatta i landet utvecklas i form av ett samarbete mellan olika myndigheter. Även uppföljningssystemet för livscykeln för de beviljade tillstånden på basis av arbete utvecklas. Dessutom främjas forskning om arbetskraftsinvandring. För detta ansvarar inrikesministeriet, Migrationsverket, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och Statistikcentralen.
4. Social- och hälsovårdsministeriet startar år 2009 ett projekt rörande rekrytering av yrkesverksamma inom hälsovårdssektorn i samarbete med behöriga myndigheter. Inom ramen för projektet sätter man upp en åtgärdsplan och ett utkast till pilotprojekt med tillhörande kostnadsberäkning. Målet är att fastställa varifrån och hur hälsovårdspersonal bör rekryteras på bästa sätt med tanke på kraven på rätten till yrkesutövning och behörighet samt språkkunskaper.
5. Tillsammans med ESF-stödstrukturen, arbets- och näringsministeriets arbetsförmedlingsnätverk Eures samt övriga samarbetspartner som är anslutna till inrikesministeriet ska informationsförmedlingen om lediga jobb till finländare som befinner sig utomlands effektiviseras. Åtgärder för att förbättra informationsförmedlingen riktas särskilt till hälsovårdspersonal.
6. Arbets- och näringsministeriet tillsätter en arbetsgrupp som har som uppgift att definiera den offentliga internationella arbetskraftsservicens uppgifter och samarbetsformer vid rekrytering från länder utanför EU/EES-området. Arbetsgruppen har till uppgift att planera serviceprodukter till stöd för rekrytering, utveckla samarbeten mellan olika aktörer, genomföra de nödvändiga ändringarna i lagstiftningen och förbereda projekt som ska genomföras tillsammans med tredje land.
7. De projekt inom arbetskraftsinvandring som finansieras av ESF och Eures-nätverket utökar samarbetet med och informationsförmedlingen till de finländska beskickningarna

i Europa rörande arbetsmarknadssituationen, rekryteringsevenemang och mässor. Ansvariga myndigheter är arbets- och näringsministeriet, ESF-strukturen som är ansluten till inrikesministeriet och utrikesministeriet/de utländska beskickningarna.

8. I de kvantitativa och kvalitativa resurserna till TE-byråerna bör man uppmärksamma effekterna av den ökande invandringen. Man måste se till att TE-byråerna har de nödvändiga personalresurserna.

9. Inrikesministeriet börjar sammanställa en befattningsbeskrivning och finansiering för en kontaktperson i migrationsfrågor som skulle arbeta på finländska beskickningar i länder som är centrala för Finland ur migrationssynpunkt. Även frågor rörande arbetskraftsinvandring skulle ingå i befattningsbeskrivningen. Som en del av beredningen utreds möjligheten att sätta igång ett försök med en arbetskraftsamordnare under en kort tid med målet att skapa en verksamhetsmodell för frågor som rör arbetskraftsinvandring för kontaktpersonen i migrationsfrågor.

10. Inrikesministeriet och arbets- och näringsministeriet strävar efter att verka för att de finländska aktörerna ska bedriva samarbete med medlemsländerna i Europeiska unionen, i synnerhet med de baltiska och nordiska länderna, i frågor som rör utländsk arbetskraft med hjälp av exempelvis EU:s (kommissionens) projektfinansiering.

11. Inrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet samt utrikesministeriet utreder möjligheterna till pilotprojekt med exempelvis projektfinansiering med arbetsgivare inom säsongsbetonade branscher för att befästa de kanaler som arbetstagarnas kommer genom så att de blir mer organiserade än de är idag. Man kommer att försöka rikta in verksamheten mer på närområdena.

12. Inrikesministeriets ESF-stödstruktur planerar och bekostar strategin för ökad attraktionskraft för Finland och för dess genomförande i brett samarbete med olika myndigheter och andra centrala aktörer. ESF-stödstrukturen producerar även broschyrer med en presentation av Finland som land att arbeta i som en del av strategin.

13. Inrikesministeriets ESF-stödstruktur samordnar arbetet med att samla ihop och länka den befintliga informationen på internet om att invandra till och arbeta i Finland till en gemensam domän, <http://virtual.finland.fi>, som är en pr-sida som består av en bred presentation av Finland.

14. De centrala myndigheterna och organisationerna när det gäller arbetskraftsinvandring sammanställer tillräckligt med aktuell information om Finland som arbets- och studieland på de egna webbplatserna samt översätter dem till de nödvändiga språken. Informationen länkas till webbplatsen [virtual.finland.fi](http://virtual.finland.fi).

15. I totalreformen av integrationslagen tar man hänsyn till integrationsbehoven hos dem som kommer till landet för att arbeta. Beredningen av lagen görs på

inrikesministeriet. Regeringens proposition till integrationslag ska läggas fram för riksdagen år 2010.

16. Instanser som har med arbetskraftsinvandring att göra uppmanas att ansöka om offentlig projektfinansiering (bland annat från ESF och integrationsfonden) för att inrätta modeller för studier i olika språk, vägledning och integration såväl i Finland som i ursprungslandet.

17. Statens ämbetsverk och kommunerna bör förbereda sig på att ge vägledning och rådgivning om sina tjänster även till utlänningar som kommer till landet för att arbeta samt deras familjemedlemmar.

18. Arbetsgivare som rekryterar arbetstagare från utlandet uppmuntras att i god tid inleda ett samarbete med kommunen och den lokala TE-byrån för att kunna förbereda sig för de nya invånarna och deras behov av bastjänster.

19. Arbetstagare som rekryterats från utlandet är en heterogen grupp vars behov av språkundervisning varierar bland annat beroende på vistelsens längd och arbetsuppgifterna. För närvarande finns det ingen enhetlig praxis när det gäller att ordna med språkundervisning och för hur kostnaderna för detta ska fördelas. De fördelas i regel mellan statsförvaltningen, arbetsgivaren och arbetstagaren, och vilken instans som står för den största delen varierar från fall till fall. Ansvar för organiseringen och kostnaderna bör klargöras och man bör upprätta en gemensam praxis.

20. Undervisningsministeriet utvecklar som en del av genomförandet av utvecklingsprogrammet för det fria bildningsarbetet 2009–2012 språkundervisningen för invandrare.

21. Arbets- och näringsministeriet ser över sitt utbildningsutbud till personer som kommer till landet med olika uppehållstillstånd, inklusive dem som kommer med uppehållstillstånd för arbetstagare.

22. Undervisningsministeriet utvecklar ett utbildningsutbud riktat till invandrare som en del av verkställandet av totalreformen av vuxenutbildningen.

23. Som central utvecklare av arbetslivet fortsätter arbets- och näringsministeriet att främja likabehandling och ledning av mångfald i arbetslivet i samarbete med arbetsmarknadsorganisationerna och övriga aktörer.

24. Arbets- och näringsministeriet fäster större vikt än tidigare vid invandrarkundernas behov inom stödtjänsterna för nyetablerade företagare. Man anser att det finns ett särskilt behov av att förbättra kännedomen om arbetslagstiftningen bland företagare med invandrarbakgrund.

25. Tillsammans med inrikesministeriet tar ESF-stödstrukturen hänsyn till behovet av informationsförmedling i beredningen av och genomförandet av strategin för ökad attraktionskraft rörande att göra de finska högskolorna till attraktiva studie-, forsknings- och arbetsmiljöer.

26. Genomförandet av högskolornas internationaliseringsstrategi i frågor som rör arbetskraftsinvandring följs upp i uppföljningsgruppen för detta åtgärdsprogram.

27. Migrationsverket, undervisningsministeriet, CIMO och högskolorna utökar samarbetet för att utveckla informationsutbytet med och informationsförmedlingen till utlänningar som är intresserade av att studera i Finland.

28. Inrikesministeriet tillsätter en uppföljningsgrupp för genomförandet av åtgärdsprogrammet. Denna grupp kommer att ha som uppgift att utvärdera om initieringen av åtgärdsförslagen sker vid rätt tidpunkt och föra vidare de förslag som innefattas av åtgärdsprogrammet som inte ingår i övriga program. Den lyfter fram behov av ändringar och följer upp de övriga åtgärderna som ska genomföras inom ramen för de övriga programmen, som har beröringspunkter med arbetskraftsinvandring. I gruppen finns både myndigheter och arbetsmarknadsorganisationer representerade. Uppföljningsgruppen gör en mellanutvärdering av programmets genomförande och resultat år 2010 och en slututvärdering år 2012.

## **Bilaga: Sammandrag av diskussionsevenemang och utlåtanden**

Inrikesministeriet anordnade tre diskussionsevenemang kring samarbetet om arbetskraftsinvandring och ursprungsländerna i maj 2008. Utöver diskussionerna hade de inbjudna parterna möjligheten att lämna in ett skriftligt utlåtande. En förteckning över dem som deltog i diskussionsevenemangen och de som lämnade utlåtanden finns i slutet av detta sammandrag. Huvudparten av dem som deltog i diskussionerna var privata arbetsgivare och representanter för arbetsmarknadens parter. Dessutom deltog centralförvaltningen, regionala och lokala myndigheter samt representanter för kommunerna, utbildningsorganisationer, forskningsinstitut och organisationer. Invandrarorganisationerna gav inte direkt några synpunkter varken muntligen eller skriftligen. Arbetsgruppen hörde dessutom Centret för internationellt personbyte (CIMO) och FINPRO. Nedan följer en redogörelse för innehållet i diskussionerna.

### **Samarbetet med ursprungsländer**

Man förhöll sig positivt till samarbete med ursprungsländerna, de flesta instanser såg inget behov av ett samarbete som bygger på ett avtal mellan staterna. Man ansåg att det snarare var viktigare att det finns stödtjänster/service från de finska myndigheterna i ursprungslandet. Åsikterna gick isär kring huruvida aktören var en representant för ett bemanningsföretag eller någon annan. Bemanningsföretagen såg exempelvis inte Finlands beskicksnings roll som betydande, medan många andra önskade att beskicksningarna skulle förmedla information till finska arbetsgivare om landet i fråga, informera arbetstagare om Finland och i synnerhet om arbetsförhållandena. Man var även intresserad av användningen av beskicksningarnas lokaler.

De flesta ville inte namnge några särskilda länder som man bör utveckla samarbetet med. Det sågs till och med som begränsande för rekryteringsmöjligheterna att välja ut vissa länder. Om man ändå ska rikta åtgärderna ansågs de länder som ligger nära Finland och som har liknande kultur som de mest önskvärda. Dessutom gav man stöd åt länder vars medborgare i stor utsträckning redan bor i Finland. Man ansåg att de skulle ha lättare att anpassa sig än helt nya grupper. Man trodde att de befintliga befolkningsgrupperna i landet skulle bidra till integrationen och anpassningen samt i att hitta arbete. I praktiken var dessa ursprungsländer Ryssland, vissa länder i Östeuropa och länderna i Asien. Man ansåg det även viktigt att invandrare rekryterades från länder där arbetskraften överstiger landets egna behov. Rekryteringarna bör inte rikta in sig på länder där det är brist på arbetskraft och i synnerhet inom samma yrken som i Finland.

### **Olika rekryteringspraxis**

En del av de företag som var med i diskussionerna hade erfarenheter av att anordna rekryteringsevenemang utomlands. Erfarenheterna var till största delen positiva, även om man ansåg att det var rätt så omständligt och dyrt att anordna evenemangen. Medborgare i landet i fråga som redan arbetar på arbetsplatsen och dotterbolag till

företaget i ett annat land är till stor hjälp när företagen på egen hand rekryterar i utlandet. Det är svårt att hitta kontakter och samarbetspartner utan sådana naturliga kopplingar till landet. En del av deltagarna saknade pålitliga kanaler och kontakter för rekrytering av arbetskraft utomlands, framför allt offentlig arbetsförmedling, eftersom bemanningsföretagens tjänster ansågs dyra. Man var redo att använda bemanningsföretag vid rekrytering av nyckelpersoner, men det är ett dyrt alternativ vid rekrytering av ett större antal personer. Man ansåg även att det var svårt att hitta rätt målgrupp. Det är mycket riktigt svårt att hitta rätt målgrupp i ett främmande land, eftersom det inte är alla som besöker webbsidor på internet och de mest intressanta kandidaterna finns inte nödvändigtvis i huvudstäderna, som är de platser man främst riktar sig till och där de utländska beskickningarna finns. Det har också visat sig vara utmanande att sätta sig in i de lokala myndigheternas och förmedlingsföretagens verksamhet. Även korruption förekommer. Det är också svårt att utreda arbetstagarnas bakgrund och hälsotillstånd. De flesta var dock nöjda med hur systemet med uppehållstillstånd fungerar i Finland. Det som upplevdes problematiskt med det var inte nödvändigtvis att det tar lång tid att få tillståndet. Svårigheterna för arbetsgivaren var snarare att man inte kan få något förhandsbesked om tillståndet, vilket gör det svårt att organisera arbetet.

Enligt dem som deltog i evenemanget bestod en fungerade rekryteringsmodell av flera aktörer som utförde olika uppgifter i processen. Förmedlingsföretagen skötte kontakterna med ursprungslandet, arbetsgivarna intervjuade och valde ut arbetstagare, den utbildningsorganisation som företaget använde testade arbetstagarna och kommunerna bistod med inflyttningsservice. Det ansågs som mycket viktigt att kommunerna är delaktiga i processen redan från start för att organisera den nödvändiga servicen. När det gällde att anordna språkundervisning och annan utbildning och i synnerhet bekostandet av den fanns det olika synpunkter. Enligt vissa tenderar avgiftsbelagda utbildningar att göra arbetstagaren mer motiverad och insatt. Andra ansåg att antingen arbetsgivaren eller offentliga sektorn skulle stå för kostnaderna. Det fanns även olika åsikter om hur effektivt det är med utbildning som ges i ursprungslandet.

### **Bemanningsföretagens verksamhet**

Bemanningsföretagens verksamhet har diskuterats mycket även i offentligheten och verksamheten inom branschen verkar vara ganska väldokumenterad. Samarbetet med företag som sköter sin verksamhet som de ska har fortlöpt väl, i bästa fall har de haft kontroll över processen från början till slut och deras kännedom om ursprungslandet har varit till stor nytta. De har kunnat hantera de yrkesmässiga bedömningarna i ursprungslandet och inflyttningsservice i Finland. Arbetstagarna har både ingått anställningsförhållanden direkt med arbetsgivaren och fungerat som utlyrd arbetskraft. Det finns även tvivelaktiga aktörer i branschen som har tagit ut orimliga rekryteringsavgifter och givit tomma löften till alla parter. Det är ofta arbetstagare utan språk- och yrkeskunskaper som blir offer för utnyttjande. Bemanningsföretagen och

arbetsgivarna ansåg det även nödvändigt att utveckla gemensamma, etiska spelregler. Ett alternativ som presenterades var även ett offentligt redovisnings-/certifieringssystem.

### **Statens och arbetsgivarens roll i utbildningen av arbetstagare**

Olika instansers syn varierade stort när det gällde i vilken grad den offentliga sektorn skulle anordna arbetstagarnas utbildning. Vissa ansåg att utbildningen och integrationen skulle finansieras med offentliga medel, medan andra tyckte att det främst är arbetsgivarens ansvar. Arbetskraftsinvandring sågs inte enbart som något som låg på de arbetsgivares ansvar som rekryterade dem, utan man betonade även arbetstagarnas ansvar i processen. Frågan ansågs beröra alla gemensamt, eftersom det är viktigt att komma överens om arbetsfördelningen mellan olika parter. Åtgärderna bör inte enbart begränsas till själva rekryteringen, utan nästan alla områden behöver utvecklas, som språkundervisningen. Det ansågs viktigt att växla mellan språkstudier och arbete liksom att utöka antalet studieplatser för kvällsstudier.

### **Vikten av informationsförmedling**

I diskussionerna lyfte man ständigt fram vikten av informationsförmedling. Såväl arbetsgivare som arbetstagare behöver tydlig och lättförståelig information. Informationen behövs i såväl ursprungsländerna som i mållandet. Arbetsgivarnas behov av information är främst kopplat till rekryteringsmöjligheter och system med uppehållstillstånd, men även arbetsgivarens skyldigheter. Arbetstagaren behöver information om det finska samhället (däribland praktiska saker som kultur, boende, beskattning etc.), systemet med uppehållstillstånd, spelreglerna inom arbetslivet, rättigheter/skyldigheter, rättsskyddet/arbetarskyddsdistriktets förfaringsätt. Utöver främjande av rekrytering kan man genom informationsförmedling främja anpassningen till det nya arbetet och landet, ge realistiska förväntningar och förebygga att arbetstagare blir offer för felbehandling. Utöver webbversioner finns det även utrymme pappersbroschyrer och olika språkversioner av dessa.

Under diskussionsevenemangen fäste man även vikt vid invandrades arbetsvillkor och -förhållanden. Först bör man se till att arbetskraften rekryteras inom branscher där det verkligen är brist på kompetent arbetskraft, och att arbetskraftsbristen inte beror på exempelvis dåliga löner och arbetstider. För det andra bör man uppmärksamma likabehandling av invandrare på arbetsmarknaden, så att man undviker uppkomsten av parallella arbetsmarknader. Det förutsätter både bevakning och informationsförmedling, så att invandrarna själva är medvetna om sina rättigheter och skyldigheter. Vilseledande av arbetstagare och missbruk kan även vara kopplade till själva förmedlingsverksamheten.

I diskussionerna lyfte man även fram nödvändigheten med vägledningssystem i inledningsskedet (praktiska ärenden, spridning av information, vägledning i

informationssökning). Samtidigt påpekade man att invandrare som kommer till landet för att arbeta är motiverade på ett annat sätt än exempelvis asylsökande, som är den grupp man hittills har erfarenhet av när det gäller integration.

### **Utländska examensstuderande**

Utländska examensstuderande har ofta svårt att hitta arbete i Finland efter att de blivit färdiga. Enligt centret för internationellt personbyte CIMO är den största utmaningen språkkunskaperna, men även bristen på praktikplatser och attityderna påverkar möjligheterna att få arbete. Även arbetslivsorientering under studietiden eller direkt efter den lämnar en del i övrigt att önska. Enligt CIMO är de som är intresserade av att studera i Finland även intresserade av möjligheterna att arbeta i landet. Programmen för utländska examensstuderande är inte alltid utformade med tanke på att de ska stanna i Finland.

### **Övriga faktorer som inverkar på invandringen**

Under diskussionerna diskuterades även andra, mer allmänna yttre villkor i samhällsstrukturen som den servicestruktur som har hand om invandrare, tillgången till bostäder och säkerheten. En viktig faktor är också attityderna mot invandrare och graden av likabehandling såväl på arbetet som inom boendet och servicen. Samarbete mellan arbetsgivarna och den regionala och lokala förvaltningen sågs som ett viktigt medel för att ha beredskap inför behovet av tjänster.

### **DISKUSSION I/28.4.2008**

#### DELTAGARE I DISKUSSIONEN:

AKAVA

Finlands Näringsliv EK

Humanlink Finland Oy

Landsbygdens arbetsgivareförbund

Opteam Yhtiöt Oy

Servicefacket PAM rf

Byggnadsförbundet

Byggnadsindustrin RT

SAK

Severita Oy

Sol Palvelut Oy

Social- och hälsovårdsministeriet

Suomen Transval Oy

Företagarna i Finland

Heikki Taulu

Riitta Wärn

Toni Karlsson, Jarkko Tainio

Veli-Matti Rekola

Mika Eskola,

Minna Vanhala-Harmanen

Sointu Toivonen

Nina Kreutzman, Esko Auvinen

Tapio Kari

Pia Björkbacka

Kari Salmi

Anu Eronen

Marjukka Vallimies-Patomäki

Jarmo Juntunen, Risto Melender,

Lars Hanslin

Risto Tuominen



Arbets- och näringsministeriet  
Utrikesministeriet  
YIT Rakennus Oy

Tiina Oinonen  
Kaija Ilander  
Pii Raulo

LÄMNADE UTLÅTANDEN:

Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf  
Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf  
Landsbygdens arbetsgivareförbund/Frukt- och bärodlarförbundet  
Servicefacket PAM  
Trä- och specialbranschernas förbund  
Byggnadsförbundet  
Severita Oy  
Finlands fackförbunds centralorganisation SAK rf  
Finlands Livsmedelsarbetareförbund SEL rf.  
Företagarna i Finland  
Transval Oy

**DISKUSSION II/12.5.2008**

DELTAGARE I DISKUSSIONEN:

Etelä-Pohjanmaan Liitto  
Helsingfors stad  
Helsingfors polisinrättning/utlänningspolisen  
Helsingfors arbetskraftsbyrå  
Kauhajoki stad  
Koulutuskeskus Salpaus  
Migrationsverket  
Utbildningsstyrelsen  
Finlands kommunförbund  
Rättsskyddscentralen för hälsovården TEO  
Nylands arbetstillståndsenhet  
Nylands arbetarskyddsdistrikt  
Utrikesministeriet/KPO  
Finansministeriet  
Egentliga Finlands TE-central

Mai Renko  
Annika Forsander, Olga Silfver  
Kaj Wahlman  
Rebecka Svedlin  
Antti Rantakokko  
Hannu Nieminen  
Heikki Taskinen  
Sanna Penttinen  
Anu Wikman-Immonen  
Pirjo Pennanen  
Sinikka Hyypä  
Eveliina Liiman  
Kristiina Kauppinen  
Hannu Taipale  
Tuula Kuntsi

LÄMNADE UTLÅTANDEN:

Helsingfors stad  
Kommunala arbetsmarknadsverket/Finlands kommunförbund  
Migrationsverket  
Rättsskyddscentralen för hälsovården TEO  
Egentliga Finlands TE-central  
Minoritetsombudsmannens kontor

## **DISKUSSION III/26.5.2008**

### DELTAGARE I DISKUSSIONEN:

|  |                    |
|--|--------------------|
| Rådgivningspunkten för invandrare/Helsingfors stad | Christina Huotari  |
| Statens ekonomiska forskningscentral               | Kari Hämäläinen,   |
|  | Matti Sarvimäki    |
| FutuVision Group Oy                                | Esko Koikkalainen, |
|  | Johanna Tommila    |
| Monika-Naiset liitto                               | Reet Nurmi         |
| Mänttäregionens utbildningscentral                 | Arto Pylvänäinen   |
| Migrationsverket                                   | Tutta Tuomainen,   |
|  | Jarmo Tiukkanen    |
| Internationella migrationsorganisationen IOM       | Tobias van Treck   |

### LÄMNADE UTLÅTANDEN:

-